

**Zeitschrift:** Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

**Herausgeber:** Schweizerischer Juristenverein

**Band:** 67 (1948)

**Artikel:** La réforme du droit de la presse en Suisse

**Autor:** Jaccottet, Georges

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-896417>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 03.10.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# La Réforme du Droit de la Presse en Suisse

Rapport présenté à la Société suisse des juristes par

Georges Jaccottet,

Docteur en droit, avocat,

rédacteur à la « Gazette de Lausanne »

---

## Table de matières

	page
Bibliographie . . . . .	124a
Introduction . . . . .	125a
Chapitre I. — <b>Réforme constitutionnelle</b> . . . . .	128a
§ 1. — Les textes en vigueur; nécessité de les améliorer . . . . .	128a
§ 2. — Liberté de la presse et liberté de l'information . . . . .	141a
§ 3. — Interdiction de la censure . . . . .	157a
§ 4. — La répression des abus; garantie législative et judiciaire . . . . .	162a
§ 5. — Le problème du for; à propos des compétences de la Confédération	171a
§ 6. — Indépendance de l'expression de la pensée; fausses nouvelles et vérité de l'information; publication des ressources financières de la presse . . . . .	177a
§ 7. — Les compétences réservées aux cantons . . . . .	195a
§ 8. — Projet de texte pour un nouvel art. 55 C.F. . . . .	199a
Chapitre II. — <b>Revision des dispositions du C.P.S. sur la diffamation</b>	200a
Chapitre III. — <b>Le droit de réponse et de rectification</b> . . . . .	228a

---

## Principales abréviations

A. T. F.	= Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral
Bul. stén.	= Bulletin sténographique
C. E.	= Conseil des Etats
C. F.	= Constitution fédérale de 1874
C. N.	= Conseil national
F. F.	= Feuille fédérale
J. T.	= Journal des Tribunaux
R. O.	= Recueil officiel des lois fédérales
ss.	= et suivantes
spc.	= spécialement
V.	= voir

Une mention « J.T... » entre parenthèses après une citation « A.T.F.... » indique la référence de la traduction française de l'arrêt cité.

---

**Bibliographie**

- Burckhardt, Dr. W.*: Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Berne, édition de 1931 (cité: *Burckhardt*).
- Chaudel, Gustave*: La réglementation administrative de la presse dans les principaux pays, Lausanne, 1938.
- Christinger, Raymond*: Le développement de la presse et son influence sur la responsabilité internationale de l'Etat, Lausanne, 1944.
- Ernst, Alfred*: Die Schranken der Pressefreiheit, Winterthur, 1945.
- Exhenry, Albert*: Le droit de réponse en matière de presse dans les législations d'Europe, Lausanne, 1929 (cité: *Exhenry*).
- Farbstein, David*: Pressefreiheit und üble Nachrede, Affoltern, 1944 (cité: *Farbstein*).
- Feldmann, Markus*: Grundlagen und Grenzen der Pressefreiheit in der Schweiz, dans «Die Schweizer Presse» (Festschrift zum 50jährigen Jubiläum des Vereins der Schweizer Presse), Lucerne, 1933.
- Feldmann, Markus*: Pressefreiheit und schweizerisches Strafgesetzbuch unter besonderer Berücksichtigung der üblen Nachrede (non publié), Berne, décembre 1945.
- Fleiner, Fritz*: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, édition de 1923 (cité: *Fleiner*).
- Flückiger, Kurt*: Die zivilrechtliche Haftung des verantwortlichen Redaktors nach schweizerischem Recht, Berne, 1938.
- Gossin, Albert*: La presse suisse, Neuchâtel, 1936.
- Grenier, Jean-Pierre*: La répression des atteintes à l'honneur dans les droits civils français et suisse, Lausanne, 1943.
- Hafter, Ernst*: Lehrbuch des schweizerischen Strafrechts (Allgemeiner Teil), 2<sup>e</sup> édition, Berne, 1946.
- Hafter, Ernst*: Üble Nachrede, dans la «Revue suisse de jurisprudence», volume 43, 1947, p. 265 ss.
- Israel, Alexandre*: La liberté de la presse, Paris, 1936.
- Logoz, Paul*: Commentaire du Code pénal suisse (Partie générale), Neuchâtel, 1941.
- Logoz, Paul*: A propos des délits contre l'honneur, dans la «Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht», volume 61, 1946 (Festgabe zum 70. Geburtstag von Ernst Hafter), p. 83 ss.
- Ludwig, Carl*: Pressfreiheit und Pressdelikt, dans la «Festgabe der Basler Juristenfakultät zum schweizerischen Juristentag», Bâle, septembre 1942.
- Martin, Jean*: Le rôle de la presse dans la formation de l'opinion publique en Suisse, Le Caire, 1939.
- Manévy, Raymond*: Histoire de la presse, 1914-1939, Paris, 1945.
- Nef, Hans*: La liberté de la presse, dans les «Fiches juridiques suisses», Nos 321, 322 et 322a (cité: F. J. S.).
- Pointet, Pierre Jean*: La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, Zurich, 1945.
- Poirier, Pierre*: Code de la presse et de l'imprimerie — Droit national et international des journalistes, Bruxelles, 1945.
- Potuliki, Michel*: La répression des délits de presse, Genève, 1928.
- Ruck, Erwin*: Schweizerisches Staatsrecht, 2<sup>e</sup> édition, Zurich, 1939 (cité: *Erwin Ruck*).
- Thilo, Emile*: Notes sur la liberté de la presse, dans le «Journal des Tribunaux» 1934 I p. 354 ss.; 1936 I p. 322 ss.; 1938 I p. 450 ss.; 1948 I p. 162 ss.
- Toggenburger, Paul*: Pressefreiheit und demokratische Willensbildung, Zurich, 1945.

- Weber, Karl: Die Schweiz im Nervenkrieg, Berne, 1947.
- Weber, Karl: Die Entwicklung der politischen Presse in der Schweiz, dans «Die Schweizer Presse» (Festschrift zum 50jährigen Jubiläum des Vereins der Schweizer Presse), Lucerne, 1933.
- Weber, Karl: Tableau de la presse suisse, Berne, 1948.

- 
- Documents du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations unies concernant la Conférence sur la liberté de l'information (Genève, mars et avril 1948), cités: *Doc. ONU* avec l'indication de leur référence.
- Entwurf zu einem neuen Presseartikel der Bundesverfassung, mit Erläuterungen, transmis au Conseil fédéral le 6 juillet 1939 par la commission mixte de politique de presse, au nom de la Société suisse des éditeurs de journaux et de l'Association de la presse suisse; cité: *Projet 1939*.
- Projet de loi portant statut de la presse présenté à l'Assemblée nationale française le 30 juin 1947, avec exposé des motifs (Documents parlementaires français annexe N° 1870).
- Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le régime de la presse en Suisse avant et pendant la période de guerre de 1939 à 1945, du 27 décembre 1946 (Feuille fédérale 1947, vol. I, p. 109 ss.), cité: *Rap. Cons. féd.*
- Rapport sur l'activité de la division presse et radio, additif N° 1 au rapport sur le service actif 1939-1945 adressé par le chef de l'état-major général au commandant en chef de l'Armée.
- Réponse du Conseil fédéral à la demande de renseignements du secrétariat général du Conseil économique et social des Nations unies à l'occasion de la Conférence sur la liberté de l'information (Doc. ONU E/CONF. 6/9 Add. 10) et ses annexes, en particulier: «Les bases constitutionnelles et légales de la liberté de la presse selon la jurisprudence du Tribunal fédéral suisse» par le Dr Ed. Gubler, et «Übersicht über die kantonalen presserechtlichen Bestimmungen, Stand Januar 1947».

---

## Introduction

1948 marque en Suisse le centenaire de la consécration du principe de la liberté de la presse sur le plan fédéral par la Constitution de 1848. C'est aussi l'année où, pour la première fois après la dernière guerre, une grande conférence internationale a longuement débattu les nombreux problèmes que pose la liberté de l'information.

Par ailleurs, il y a déjà plusieurs années que l'on se préoccupe, dans notre pays, de remettre sur le métier certaines dispositions légales concernant la presse. L'évolution de la vie moderne soulève aussi dans ce domaine diverses questions qu'il importe de résoudre.

L'époque est donc particulièrement bien choisie pour reprendre l'étude de ces problèmes et pour s'efforcer de faire aboutir des réalisations en ce qui concerne le droit de la presse.

Mais le droit de la presse n'a pas un domaine nettement délimité. Si la législation suisse connaît quelques dispositions qui s'appliquent spécialement à la presse, celle-ci est, en outre, soumise à de très nombreuses dispositions du droit commun qui la concernent au même titre que d'autres activités. Une étude de l'ensemble des questions juridiques qui peuvent de près ou de loin toucher à la presse serait une entreprise fort intéressante, certes, mais qui sortirait du cadre heureusement limité des sujets que la Société suisse des juristes a entendu mettre en discussion.

Il s'agit de traiter ici essentiellement de la «réforme du droit de la presse en Suisse». Nous n'avons donc à examiner que les dispositions qui méritent d'être revisées ou les nouvelles dispositions qu'il paraîtrait nécessaire d'introduire dans notre législation.

Même ainsi délimité, le sujet est encore singulièrement étendu et nous avons dû nous rendre à l'évidence qu'il nous était impossible de l'épuiser dans le cadre fixé par ce rapport et dans le temps dont nous avons disposé pour l'élaborer.

Nous avons dès lors pensé préférable de nous borner ici à l'examen des réformes les plus importantes et les plus urgentes qu'il nous paraît souhaitable d'apporter au droit de la presse en Suisse. Cela ne veut pas dire que nous estimons que ce sont les seuls aménagements qu'il serait indiqué de décider dans ce domaine.

Certaines dispositions cantonales concernant le secret des enquêtes pénales, par exemple, paraissent trop strictes et de nature à créer pour la presse des difficultés que l'on pourrait éviter; la revision de la loi fédérale concernant le droit d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques (qui sera sans doute entreprise après la récente réforme de la convention internationale sur le même objet) pourrait éven-

tuellement intéresser la presse; enfin, il paraît malheureusement indispensable que la Suisse mette sans retard au point les diverses dispositions nécessaires à l'organisation du régime de la presse en temps de guerre.

Il y a ainsi nombre de points que nous nous excusons de ne pas avoir abordés. Nous l'avons fait, encore une fois, parce que nous voulions nous efforcer de mieux traiter les questions principales et parce que nous savions que la question importante du régime de la presse en temps de guerre ne serait pas négligée, le rapporteur de langue allemande ayant l'intention d'approfondir ce sujet.

Nous avons donc tout d'abord étudié le problème capital de la réforme des dispositions constitutionnelles suisses sur la liberté de la presse. Cette étude constitue la partie principale de ce rapport. Nous avons, en outre, jugé nécessaire d'examiner spécialement la possibilité de reviser les prescriptions du Code pénal suisse sur la diffamation qui, d'ailleurs, sont fâcheuses non seulement pour la presse, mais aussi pour l'ensemble des justiciables suisses. Enfin, nous avons tenu à développer dans un chapitre spécial les arguments qui peuvent être avancés en faveur de la garantie d'un droit de réponse et de rectification dans toute la Confédération. Nous nous sommes cru tout spécialement autorisé à le faire en tant que citoyen d'un canton qui connaît cette institution depuis plus d'un siècle et où l'on a eu la possibilité de faire des expériences à cet égard. Voilà ce qui explique la façon dont nous avons réparti la matière des trois différents chapitres de ce rapport.

Nous tenons encore à préciser que nous avons considéré qu'un tel rapport devait, avant tout, servir de base de discussion. Nous nous sommes, dès lors, efforcé de montrer les différents aspects des problèmes que nous jugions nécessaires de mettre en discussion, sans avoir la prétention de formuler à leur égard des propositions définitives et parfaites. Nous souhaitons que, dans cette mesure, notre travail, dont nous ne nous cachons pas les lacunes, pourra cependant être de quelque utilité.

## Chapitre premier

## Réforme constitutionnelle

## § 1. — Les textes en vigueur; nécessité de les améliorer

1<sup>o</sup> L'art. 55 de la Constitution fédérale de 1874, qui est la reproduction textuelle de l'art. 45 de la Constitution de 1848, a la teneur suivante:

«La liberté de la presse est garantie.

»Toutefois, les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus; ces lois sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

»La Confédération peut aussi statuer des peines pour réprimer les abus dirigés contre elle ou ses autorités.»

D'aucuns estiment que, depuis l'entrée en vigueur du Code pénal suisse, le 1<sup>er</sup> janvier 1942, cet article se trouve réduit à son seul alinéa premier.

C'est en particulier l'avis que le Conseil fédéral a exprimé tout récemment dans la réponse qu'il a adressée au Secrétariat général des Nations unies à l'occasion de la conférence sur la liberté de l'information qui a eu lieu en mars 1948 à Genève. Il y déclare en effet qu'aujourd'hui l'art. 55 C.F. se réduit à une phrase lapidaire: «La liberté de la presse est garantie.» Mais il ajoute aussitôt que «des efforts sont actuellement en cours en vue d'une révision de cet article»<sup>1</sup>.

Karl Weber écrit également dans son étude «Tableau de la Presse suisse»<sup>2</sup>: «Lors de l'entrée en vigueur du Code pénal suisse en 1942, les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas (de l'art. 55 C.F.) devenus sans objet, furent biffés.»

De fait, quelques anciennes éditions de la Constitution fédérale (en particulier le recueil officiel des constitutions fédérale et cantonales, édition de 1909) faisaient figurer, comme 4<sup>e</sup> alinéa de l'art. 64bis C.F., la disposition suivante:

<sup>1</sup> Doc. ONU E/CONF. 6/9 Add. 10, réponse 1b.

<sup>2</sup> P. 9; v. également Projet 1939 p. 46.

«Les alinéas 2 et 3 de l'art. 55 de la Constitution fédérale seront abrogés à partir de la promulgation d'un code pénal.»

Cette mention était reprise textuellement de l'arrêté fédéral du 30 juin 1898, concernant l'insertion d'un art. 64bis dans la Constitution fédérale et énonçant le texte constitutionnel complémentaire à soumettre au peuple, et de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1898 qui a enregistré le résultat de la votation populaire du 13 novembre 1898 sur cet objet<sup>3</sup>.

Toutefois, la dite mention ne faisait pas partie du texte même de l'art. 64bis, ni dans les projets, ni dans la formule soumise aux électeurs. Elle n'a donc pas reçu expressément la consécration de la sanction populaire. Elle était simplement un élément d'un arrêté fédéral qui ne saurait par lui-même abroger des textes de la constitution. On ne peut donc la considérer que comme une déclaration indicative, mais non comme une disposition constitutionnelle régulièrement passée en force.

Du point de vue formel déjà, il est donc impossible d'incorporer cette mention comme partie intégrante de l'art. 64bis C. F. De même, on ne saurait l'invoquer pour affirmer que les alinéas 2 et 3 de l'art. 55 C. F. auraient cessé d'être en vigueur et auraient été biffés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1942<sup>4</sup>.

Cette thèse a d'ailleurs été admise pour les éditions moins anciennes de la Constitution fédérale. On a renoncé à ajouter un quatrième alinéa à l'art. 64bis et on y a reproduit intégralement les trois alinéas de l'art. 55<sup>5</sup>.

Outre ces arguments de forme, des raisons de fond viennent étayer la théorie que nous défendons ici.

---

<sup>3</sup> V. F. F. 1898 III. p. 572 et R. O. 16 p. 827. Le projet d'arrêté fédéral concernant la revision constitutionnelle sur l'unification du droit prévoyait déjà également que «dès la promulgation d'un Code pénal fédéral, les alinéas 2 et 3 de la Constitution fédérale cesseront d'être en vigueur». V. F. F. 1896 IV p. 622.

<sup>4</sup> Hans N e f, F. J. S. N<sup>o</sup> 321 p. 7.

<sup>5</sup> V. la note explicative dans le sens indiqué ci-dessus à l'art. 64bis C. F. notamment dans l'édition de 1928 et dans la nouvelle édition du Recueil officiel des constitutions fédérale et cantonales (édition de 1937 p. 122).

Certes, les alinéas 2 et 3 de l'art. 55 C.F. ne correspondent plus à la situation actuelle. Dans la forme qu'ils ont conservée, ils entrent en conflit avec d'autres dispositions de la constitution et, depuis la réalisation de la législation prévue par l'art. 64bis C.F., ils ont, il est vrai, perdu pratiquement une grande partie de leur valeur, de même qu'ils en avaient déjà perdu une autre au moment de la promulgation des dispositions fédérales applicables à la presse en matière de droit civil et de droit des obligations.

Cela ne signifie toutefois pas qu'ils ont été complètement vidés de toute substance. En effet, les mesures nécessaires à la répression des abus de la liberté de la presse au sens de l'alinéa 2 en question, ressortissent non seulement au droit civil et au droit pénal, mais encore au droit administratif, en particulier à la législation de police.

Si, à la suite de l'adoption des art. 64 al. 2 et 64bis C.F., puis des lois fédérales qui en découlent, les cantons se sont vu retirer, dans les domaines du droit civil et du droit pénal, la compétence d'édicter des dispositions pour réprimer les abus de la liberté de la presse, ils ont, en revanche, conservé cette compétence dans les autres domaines qui leur sont encore réservés, notamment en matière administrative<sup>6</sup>.

Même après l'entrée en vigueur du C.P.S., la plupart des cantons ont maintenu ou promulgué diverses prescriptions relatives à la presse, parfois dans les lois spéciales sur cette matière. Ils appliquent ainsi, encore maintenant, des dispositions relatives, entre autres: au dépôt légal des imprimés, à l'interdiction de publier des pièces d'un procès pénal avant qu'il en ait été donné connaissance aux débats, à l'institution du régime de la patente pour le colportage des imprimés, au séquestre des publications obscènes, au droit de réponse ou de rectification, etc.

Si certaines de ces dispositions sont fondées sur des compétences d'ordre général appartenant aux cantons, en particulier celles touchant à la protection de l'ordre public et des bonnes mœurs, d'autres ne reposent sur rien de pareil.

---

<sup>6</sup> F. J. S. N° 321 p. 5 et 7.

Or, dans l'hypothèse où l'art. 55 C. F. serait actuellement réduit à son alinéa premier, la liberté de la presse serait en principe garantie de façon absolue par la Confédération et cette garantie ne pourrait être restreinte que par les autres dispositions de la Constitution fédérale pouvant entrer en ligne de compte, et encore uniquement dans la mesure où ces autres dispositions l'autorisent.

On peut d'ailleurs, à cet égard, évoquer en passant les complications que cela risquerait de provoquer, notamment lorsqu'il s'agirait de juger si, et dans quelle limite, telle ou telle règle constitutionnelle peut avoir le pas sur l'art. 55 ou si c'est, au contraire, ce dernier qui prime en l'occurrence.

Mais, pour revenir à la question particulière qui nous occupe ici, il paraît évident que — sauf peut-être dans le cas où ils pourraient eux-mêmes invoquer un principe supérieur — les cantons n'auraient pas le droit de promulguer des dispositions même administratives visant l'usage abusif de la liberté de la presse si l'alinéa 2 de l'art. 55 C. F. avait effectivement été biffé. En effet, en s'attribuant le droit de réglementer cette liberté, la Confédération a pris la compétence d'édicter toutes les prescriptions nécessaires et les Etats confédérés ne peuvent plus intervenir dans ce domaine que dans la mesure où la Constitution fédérale leur en réserve expressément le pouvoir.

Dans l'hypothèse dont nous parlons plus haut, la délégation de pouvoir prévue par l'alinéa 2 de l'art. 55 C. F. serait supprimée de façon toute générale. Les cantons n'auraient donc plus de compétence en la matière et nombre des mesures administratives ou de police qu'ils ont prises à l'égard de la presse, de même que, tout spécialement, les dispositions réglant le droit de réponse ou de rectification<sup>7</sup> seraient inconstitutionnelles.

---

<sup>7</sup> Cette institution ne jouit pas partout en Suisse d'une grande faveur. Il n'en reste pas moins que le Tribunal fédéral a formellement déclaré que les dispositions cantonales sur ce sujet n'étaient pas contraires à l'art. 55 C. F. V. A. T. F. 33 I p. 299 ss. spc. 303.

Si l'on peut admettre aujourd'hui encore de telles dispositions sur le plan cantonal, c'est bien qu'elles trouvent leur fondement dans l'alinéa 2 de l'art. 55 C.F. Ce texte a conservé ainsi sa valeur et l'on ne saurait le considérer comme pratiquement abrogé.

Il a gardé en outre actuellement une autre raison d'être et, à cet égard, il porte toujours effet en ce sens que les dispositions que les cantons sont encore autorisés à prendre dans le domaine de la presse doivent toujours être soumises à l'approbation du Conseil fédéral<sup>8</sup>. A supposer que la promulgation de telles prescriptions cantonales soit possible même en l'absence de l'alinéa 2 de l'art. 55 C.F., on pourrait estimer fâcheux qu'elles entrent en vigueur sans avoir été visées par l'autorité fédérale.

2<sup>o</sup> D'autre part, on peut se demander dans quelle mesure le seul fait que la Confédération a reçu aux art. 64 et 64bis C.F. le droit de légiférer en matière civile et pénale suffirait pour l'autoriser à réprimer les abus de la liberté de la presse, si une disposition spéciale de la constitution, tout en garantissant cette liberté, ne lui apportait pas en même temps tout aussitôt certaines restrictions.

Les alinéas 2 et 3 de l'art. 55 C.F. remplissent ainsi deux missions. La première et la plus importante consiste à poser, immédiatement à la suite du principe de la liberté de la presse, celui de la répression des abus de cette liberté, ce qui équivaut à établir la responsabilité de la presse dans le cadre de la liberté qui lui est assurée<sup>9</sup>.

Cela ressort d'ailleurs de la rédaction de l'article en cause: «La liberté de la presse est garantie. Toutefois les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus...» Ce «toutefois» met la seconde

---

<sup>8</sup> F. J. S. N<sup>o</sup> 321 p. 8.

<sup>9</sup> J.T. 1917 I p. 477 ss. spc. 478 où il est dit expressément: «L'art. 55 ne garantit pas d'une façon absolue la liberté de la presse. A ses alinéas 2 et 3 il réserve au contraire les lois civiles et pénales destinées à en réprimer les abus.»

phrase en opposition avec la première et cette opposition ne peut exister que parce que la portée essentielle de la dite seconde phrase est de mettre précisément une limite au droit reconnu par la première<sup>10</sup>.

La seconde mission de l'alinéa 2 était de préciser que cette répression était du ressort des lois cantonales; pour l'alinéa 3 elle devait en revanche spécifier quel genre d'abus il appartenait alors à la Confédération de réprimer. L'emploi du terme «toutefois» n'aurait pas été nécessaire si ces textes n'avaient en réalité à remplir que cette seconde mission de répartition des compétences, qui, elle, a naturellement été reprise pour la plus grande partie par les art. 64 et 64 bis au moment de leur introduction dans la constitution. C'est ainsi uniquement sur ce point que l'unification du droit a modifié la portée de l'alinéa 2 de l'art. 55 C. F.

Dès lors, on doit admettre que cette disposition a conservé encore une valeur et est toujours en vigueur aujourd'hui également dans la mesure où elle pose un principe général restreignant celui de la liberté de la presse garanti par l'alinéa 1.

Certes, toutes les libertés constitutionnelles ne sont jamais garanties d'une façon tout à fait absolue. Elles sont nécessairement limitées d'emblée par certains principes qui leur sont supérieurs et, en particulier, par les autres droits individuels constitutionnels qui sont en opposition avec elles.

Cependant, si ces limites ne sont pas expressément et spécialement prévues dans la constitution, cela ne peut manquer, comme nous venons de le relever en passant, de créer souvent des difficultés d'interprétation.

Au reste, d'une manière générale, les constitutions ne se bornent pas à garantir les libertés constitutionnelles dans

---

<sup>10</sup> V. David Farbs tein p. 21. Le texte allemand de l'art. 55 C. F. ne contient aucun terme analogue au «toutefois» de la version française. Mais si cette précision n'a pas été introduite dans le premier de ces textes, cela ne change rien à la signification que ledit terme a dans la formule française, ni aux déductions qu'on peut en tirer quant au sens général des dispositions en question.

leur principe; elles précisent également formellement l'étendue des restrictions qui peuvent leur être apportées<sup>11</sup>. Tel est le cas de plusieurs constitutions étrangères en ce qui concerne la liberté de la presse. Elles contiennent des dispositions analogues à l'alinéa 2 de l'art. 55 C. F. Et pourtant ces Etats n'ayant pas la forme fédérative n'avaient pas à prévoir une répartition des compétences<sup>12</sup>.

Nous avons examiné ces problèmes essentiellement sur la base de l'alinéa 2 de l'art. 55 C. F. En ce qui concerne l'alinéa 3, la question est un peu différente. Hans Nef remarque<sup>13</sup> que l'art. 64bis donne à la Confédération la compétence de légiférer sur l'ensemble du droit pénal, de sorte que la compétence spéciale prévue à l'alinéa 3 de l'art. 55 C. F. est tout naturellement comprise dans cette compétence. L'alinéa 3 de l'art. 55 devrait par conséquent être considéré comme abrogé depuis l'entrée en vigueur du Code pénal suisse.

Ce raisonnement est juste, si l'on veut voir dans cette disposition uniquement une règle de compétence. Nous pen-

---

<sup>11</sup> V. notamment les alinéas 5 de l'art. 49 C. F., 2 de l'art. 50 C. F., 2, 3 et 4 de l'art. 45 C. F. Et il faut encore penser aux diverses restrictions que la Constitution fédérale a apportées à la liberté de commerce et d'industrie.

<sup>12</sup> V. par exemple la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (France 1789): «...tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.» Constitution du Grand-Duché de Luxembourg (1868): «La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés...» Constitution polonaise (1921): «La liberté de la presse est garantie... Une loi spéciale fixera la responsabilité encourue pour abus de cette liberté.» Constitution de la Turquie (1924): «La presse est libre dans les limites de la loi...» Constitution du Danemark (1915): «Chacun a le droit de publier ses idées par la voie de la presse en restant toutefois responsable devant les tribunaux...» Constitution de l'Egypte (1923): «La presse est libre dans les limites tracées par la loi...»

<sup>13</sup> F. J. S. N° 321 p. 8.

sons, pour notre part, qu'elle contient, elle aussi, deux éléments: la règle de compétence, certes, mais aussi une indication, utile même si elle peut paraître superfétatoire, qui précise que les abus dirigés contre la Confédération ou contre ses autorités peuvent aussi être réprimés. Mais il est vrai que ce principe n'avait une réelle importance qu'avant 1942. En effet, s'il n'avait pas été énoncé, les abus en question n'auraient pas pu être réprimés, même comme des abus rentrant dans le cadre général de l'alinéa 2, puisque ce dernier texte ne prévoyait que les législations cantonales, inaptées à protéger la Confédération. Cependant l'alinéa 3 de l'art. 55 C.F. a plus spécialement le caractère d'une règle de compétence et il n'est pas contestable que son importance pratique est actuellement encore plus diminuée que celle de l'alinéa 2.

Ceux qui sont d'avis que les alinéas 2 et 3 de l'art. 55 C.F. ont été virtuellement biffés de notre constitution sont sans doute arrivés à cette constatation en considérant que certaines de ces prescriptions, en tout cas dans la forme qui leur a été donnée, ne sont pratiquement plus applicables ni appliquées, et qu'elles devront nécessairement être révisées. Nous ne le contestons pas.

Cependant, encore une fois, ce n'est pas un motif suffisant pour mettre ces textes dès maintenant hors de service, du moment qu'ils ont encore sur d'autres points une raison d'être.

3<sup>o</sup> Toute cette discussion peut paraître aujourd'hui platonique et bien secondaire. Nous avons pourtant tenu à nous y arrêter quelques instants, car elle nous a d'emblée permis de démontrer qu'une grande partie de l'art. 55 C.F. est à présent dépassée par les événements. Deux de ses alinéas ne sont plus du tout adaptés à la situation actuelle. Cela saute d'ailleurs aux yeux tout spécialement puisque la répartition des compétences est maintenant réglée et pratiquement réalisée d'une façon qui ne correspond plus à celle que ces textes prescrivaient.

Il y a déjà là un premier motif amplement suffisant de reviser l'art. 55 C.F. Plusieurs autres raisons justifient en outre cette réforme. On a dû, en effet, se rendre à l'évidence, et cela avec toujours plus d'acuité depuis une quinzaine d'années, que nos dispositions constitutionnelles en la matière étaient insuffisantes et laissaient beaucoup trop de points importants dans le vague. Le premier motif cité plus haut rendant de toute façon une revision indispensable, il apparaissait dès lors particulièrement indiqué de saisir cette occasion pour améliorer d'une manière aussi complète que possible les textes relatifs à la presse de notre Charte nationale.

Nous n'allons pas énumérer ici toutes les améliorations qui nous semblent nécessaires. Leur justification résultera suffisamment des explications que nous donnerons plus loin.

Il nous faut néanmoins faire encore dans ce paragraphe un bref rappel historique des premières démarches entreprises en vue de cette réforme durant la période qui précéda la dernière guerre.

Ce sont, en effet, les expériences faites en matière de «politique de presse» pendant cette période critique qui firent, pour la première fois, sentir le besoin de reviser l'art. 55 C.F. pour le développer.

A la suite de diverses difficultés qui survinrent dans le domaine de la presse après l'instauration des régimes totalitaires en Europe et, tout particulièrement, après l'avènement du nazisme en Allemagne, le Conseil fédéral, en se fondant sur l'art. 102 ch. 8 et 9 C.F., promulgua, le 26 mars 1934, un arrêté<sup>14</sup> qui l'autorisait à prendre des mesures d'ordre administratif contre les abus de la liberté de la presse. Le chiffre 1 de cet arrêté prévoyait :

«Les journaux et périodiques qui, outrepassant d'une manière particulièrement grave les limites de la critique, menacent de troubler les bonnes relations de la Suisse avec d'autres Etats, recevront un avertissement. Si cet avertissement reste in-

<sup>14</sup> V. texte dudit arrêté Rap. Cons. féd. p. 126 et 127.

opérant, la publication de ces organes sera interdite pour une période déterminée.

»Le Conseil fédéral prononce sur la proposition du Département de justice et police. Les cantons doivent veiller à l'application de l'interdiction.»

Cet arrêté ne manqua pas de soulever de nombreuses objections dans les milieux professionnels et aussi dans les partis politiques. On mit en doute son fondement juridique; on émit la crainte qu'il conduise, pour la liberté de la presse, à une limitation dépassant la mesure juridiquement et politiquement admissible; et, surtout, on fit valoir que l'art. 55 C. F. ne permettait guère de suspendre simplement par voie administrative la publication de journaux, même pour une période limitée. L'arrêté n'en fut pas moins maintenu et c'est, en particulier, ce qui fit penser que le texte constitutionnel sur la liberté de la presse ne suffisait pas pour protéger cette liberté de façon complète et efficace, notamment contre des mesures de répression prises par voie administrative.

Dans ces conditions, on en arriva à la conclusion qu'il convenait de reviser ce texte pour lui apporter les compléments et les précisions qui se révélaient ainsi nécessaires.

C'est alors que le Parti socialiste suisse lança une initiative qui fut déposée le 28 mai 1935 avec 82 038 signatures valables. Le Code pénal suisse n'ayant pas encore été adopté, la question de la modification des alinéas 2 et 3 de l'art. 55 C. F. ne se posait pas. Cette initiative maintenait donc intégralement le texte de l'art. 55 C. F., mais elle demandait qu'il soit complété par les dispositions suivantes:

«On ne peut toutefois interdire les œuvres de la presse indigène, ni les soumettre à la censure ou à d'autres mesures analogues.

»Les décisions ou arrêtés violant la liberté de la presse sont susceptibles de recours de droit public au Tribunal fédéral, même s'ils émanent soit du Conseil fédéral ou de toute autre autorité fédérale, soit encore de l'Assemblée fédérale lorsqu'ils sont soustraits au referendum.

»Dispositions transitoires :

»Dès son adoption, cet article abroge les chiffres 1 et 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 26 mars 1934 concernant les journaux, périodiques, imprimés et autres publications analogues.»

Diverses tendances qui, à côté de l'arrêté du 26 mars 1934, se manifestaient à la même époque, étaient l'indice d'une évolution d'où le principe de la liberté de la presse risquait de sortir diminué. Aussi bien, dès la fin de 1934 les associations professionnelles intéressées décidèrent d'intervenir activement dans ces problèmes qui les touchaient au premier chef. Elles étudièrent de façon approfondie un projet de réforme de l'art. 55 C.F. au cours de plusieurs assemblées<sup>15</sup>, pendant lesquelles les textes présentés tout d'abord ont subi divers remaniements. Finalement, en juin 1939, l'Association de la presse suisse et la Société suisse des éditeurs de journaux adressèrent au Conseil fédéral une proposition commune, et solidement étayée par un commentaire détaillé, présentant un projet de nouvel article constitutionnel sur la liberté de la presse<sup>16</sup>.

Ce projet a la teneur que voici :

«La liberté de la presse est garantie.

»La loi en définit les abus; leur répression incombe au juge.

»La saisie ou l'interdiction d'une publication suisse ne peut être ordonnée qu'à titre provisoire et à la condition qu'une action judiciaire soit ouverte simultanément; le juge décide du maintien de cette mesure.

»La censure est interdite.

»Ceux qui répondent du contenu d'une publica-

---

<sup>15</sup> Notamment Assemblée générale de l'Association de la presse suisse du 29 août 1937, Assemblée générale de la Société suisse des éditeurs de journaux du 24 octobre 1937.

<sup>16</sup> «Entwurf zu einem neuen Presseartikel der Bundesverfassung, mit Erläuterungen», cité ici «Projet 1939».

tion éditée en Suisse ne peuvent être recherchés qu'au for de l'édition ou à leur domicile.

»La Confédération institue, par voie législative, des peines pour réprimer les abus dirigés contre elle, ses autorités, sa sécurité militaire ou contre les mesures prises pour le maintien de la neutralité du pays (art. 85 ch. 6 C.F.).

»La Confédération peut instituer, par voie législative, des mesures pour protéger la libre expression de la pensée, en particulier pour garantir le secret professionnel des journalistes.

»Sous réserve des dispositions du présent article, les lois cantonales instituent les mesures nécessaires à la répression des abus de la liberté de la presse; la validité de ces lois est subordonnée à leur approbation par le Conseil fédéral<sup>17</sup>.»

La guerre éclata peu après l'envoi de ce projet au gouvernement fédéral. Il ne fut alors plus question de chercher à garantir la liberté de la presse de façon plus efficace, à un moment où l'on devait au contraire accepter de se plier à de nombreuses mesures restrictives dans le cadre de l'état de nécessité. Puis, pour tenir compte des expériences faites sous l'empire du régime spécial auquel la presse fut soumise pendant la guerre, l'Association de la presse suisse et la Société suisse des éditeurs de journaux jugèrent nécessaire d'éla-

---

<sup>17</sup> Traduction d'après le texte original allemand du Projet de 1939 p. 9. Certaines versions françaises de ce texte (citées par K. Weber «Tableau de la Presse suisse» p. 9 et par le Rap. Cons. féd. p. 116) ne comportent pas à l'alinéa 3 l'adjectif «suisse»; elles parlent «d'une publication», sans autre indication; en outre à l'alinéa 8, en ce qui concerne l'approbation du Conseil fédéral, elles reprennent simplement la formule du texte de 1874; or le projet de 1939, texte allemand, déclare bien: «... die erforderlichen Vorschriften, die jedoch zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesrates bedürfen.» En effet les auteurs de ce projet voulaient que cette approbation n'ait plus, comme jusqu'ici, un simple effet déclaratif, mais bien un effet constitutif; c'est-à-dire qu'elle soit une condition de validité.

borer un nouveau projet. D'après le rapport sur le régime de la presse pendant la guerre adressé à l'Assemblée fédérale le 27 décembre 1946 par le Conseil fédéral, celui-ci a l'intention de s'occuper de la revision de l'art. 55 C.F. dès qu'il aura reçu les nouvelles propositions des groupements de la presse et, le cas échéant, d'autres avis<sup>18</sup>. Ces nouvelles propositions ne lui ont pas encore été transmises; mais elles le seront sans doute prochainement.

Tel est, pour le moment, l'état de la question. Nous allons donc nous efforcer d'apporter une modeste contribution à la prochaine étape de la revision projetée en recherchant quels sont les éléments qu'il importe d'introduire dans le nouvel art. 55 C.F. et quelle forme il convient de leur donner.

Pour cela nous nous sommes fondé en grande partie sur le projet adressé au Conseil fédéral en 1939 par la commission mixte de l'Association de la presse suisse et de la Société suisse des éditeurs de journaux, dont le commentaire solidement motivé constitue une étude remarquablement approfondie et particulièrement utile de l'ensemble des problèmes que pose cette réforme constitutionnelle. Chaque fois que cela nous paraîtra justifié, nous nous en tiendrons à la formule adoptée par ce projet, car il nous semble plus judicieux de ne pas s'écarter inutilement de textes qui ont été longuement discutés puis arrêtés après mûres réflexions par les milieux professionnels directement intéressés.

Nous nous sommes inspiré, en outre, des expériences faites avant et pendant la dernière guerre, ainsi que des idées qui sont actuellement mises et remises sur le tapis, notamment au cours des discussions internationales concernant la liberté de l'information.

---

<sup>18</sup> V. Rap. Cons. féd. p. 116 et 117 et la déclaration de M. le conseiller fédéral de Steiger au Conseil des Etats le 18 mars 1947: «Der Presseartikel der Bundesverfassung ist nun so rasch als möglich neu zu fassen. Die Vorarbeiten sind im Gange. Wir gewärtigen nur noch eine angekündigte Eingabe der pressepolitischen Kommission» (Bul. stén. C.E. printemps 1947, p. 85). M. de Steiger avait fait une déclaration analogue au Conseil national le 12 mars 1947 (Bul. stén. C.N. printemps 1947 p. 25).

Si seul le principe fondamental que pose l'actuel art. 55 C.F. peut encore être repris dans un nouveau texte, cela ne veut pas dire que nous pensons devoir faire des propositions entièrement nouvelles et de caractère révolutionnaire. Nous estimons, au contraire, que les règles qu'ont fixées chez nous en la matière la doctrine et la jurisprudence sont en général judicieuses et que, pour la plupart, elles n'ont rien perdu de leur valeur. Il faut donc principalement leur donner une base constitutionnelle, tout en les définissant avec précision et en en déterminant de même le caractère et la portée. Il conviendra en outre, comme nous le montrerons, de leur apporter ici et là divers aménagements et quelques compléments nouveaux.

La réforme devra essentiellement tendre vers les buts suivants: d'une part, assurer avec toute la netteté et la fermeté désirables la garantie de la liberté d'expression par le moyen de la presse et, d'autre part, établir avec non moins de clarté la responsabilité de la presse, tant pour empêcher les abus lésant les individus ou portant atteinte à la sécurité du pays, que pour faire respecter dans la mesure pratiquement possible le devoir moral de vérité auquel la presse honnêtement ne saurait se soustraire.

Dans ces deux domaines — liberté et responsabilité — il est nécessaire que les nouvelles dispositions constitutionnelles prennent en considération la mission particulière de la presse, cela aussi bien en ce qui concerne les droits que les devoirs qui découlent de cette mission.

## § 2. — Liberté de la presse et liberté de l'information

1<sup>o</sup> Il n'est pas besoin d'insister longuement sur la nécessité de maintenir intégralement et très fermement dans notre Charte nationale le principe de la liberté de la presse comme base fondamentale de toute réglementation constitutionnelle de cette matière.

Comme l'a réaffirmé M. le juge fédéral Plinio Bolla dans le discours qu'il a prononcé au début de la Conférence de la

liberté de l'information le 28 mars 1948 à Genève: «La liberté de la presse en Suisse est aujourd'hui plus et mieux que l'objet d'un texte constitutionnel. C'est une réalité. C'est un des aspects essentiels de notre façon de vivre... Sans la liberté de la presse, le fonctionnement même de nos institutions démocratiques n'apparaît guère concevable. Nos citoyens ne vont pas aux urnes seulement pour élire, périodiquement, des représentants; par les institutions du referendum et de l'initiative, le peuple est, chez nous, appelé fréquemment à se prononcer sur des problèmes concrets en matière constitutionnelle, législative, administrative, et cela sur le terrain fédéral, cantonal et communal. La presse est l'instrument indispensable à l'élaboration de la volonté populaire. Elle contribue à former l'opinion publique, qu'à son tour elle reflète dans ses oppositions et dans ses nuances. Ainsi le peuple participe en quelque sorte, en critiquant, en conseillant, en résistant même, aux délibérations des magistrats qu'il a élus et ceux-ci puisent une force nouvelle dans la conscience de cette collaboration quotidienne.»

Ces paroles résument excellemment les principales raisons qui nous font considérer la liberté de la presse comme un des principes essentiels d'un Etat démocratique.

On ne saurait d'ailleurs concevoir la personnalité humaine privée du droit d'exprimer librement ses pensées. La liberté de la presse garantit une forme particulière de la libre expression de la pensée<sup>19</sup> et, comme telle, elle constitue un droit fondamental de l'individu.

Si tous les autres droits individuels ne découlent pas de celui-ci, la liberté de la presse n'en est pas moins leur plus sûre sauvegarde, la protectrice de toutes les autres libertés démocratiques et, tout particulièrement, de la liberté politique. Tant que la presse est libre, elle dénonce les abus du pouvoir et lutte contre les despotismes; tant que la presse peut résister à ces abus du pouvoir, l'opinion publique, le peuple, les citoyens ont aussi, avec elle, le moyen de lutter

---

<sup>19</sup> Fleiner p. 372; Burckhardt p. 507.

pour conserver leurs libertés individuelles, tout comme la liberté qui contient en elle toutes les autres.

Ce principe fondamental de la liberté de la presse est actuellement reconnu en Suisse en droit et en fait; on a le droit de dire, avec M. le juge fédéral Bolla, qu'il y est une réalité. D'autre part, il est une des notions essentielles de notre conception de l'Etat démocratique. Il est inutile d'insister sur tous les arguments qui le justifie. Tout le monde l'admet sans réserve dans notre pays et tout le monde s'accorde aussi pour reconnaître qu'il importe d'en maintenir la nette consécration dans notre constitution.

Dans la Constitution de 1848, comme dans celle de 1874, il a été énoncé dans une formule très simple: «La liberté de la presse est garantie.»

Le projet des associations de presse de 1939 a proposé de conserver cette formule. L'initiative socialiste de 1935 n'entendait pas non plus la changer puisqu'elle demandait seulement que des compléments soient apportés à l'art. 55 C.F. sans que la teneur de celui-ci soit modifiée.

2<sup>o</sup> C'est dans la doctrine et la jurisprudence qu'il faut chercher des précisions sur le sens exact et sur l'étendue de cette disposition rédigée sous cette forme lapidaire.

L'alinéa premier de l'art. 55 C.F. garantit le droit de libre expression de la pensée par le moyen de la presse. Il assure à chacun la possibilité de transmettre librement par ce moyen ses pensées à un nombre indéterminé d'autres individus et, par conséquent, de les rendre publiques.

La garantie constitutionnelle est subordonnée à deux conditions principales: l'une touche à la forme de l'expression, l'autre à son objet.

Le Tribunal fédéral<sup>20</sup> a précisé que la liberté de manifester son opinion dans le sens le plus large de ces termes n'est pas garantie d'une façon générale par la Constitution fédérale; «l'art. 55 C.F. ne garantit que la liberté de la

---

<sup>20</sup> A.T.F. 55 I p. 226.

presse». Pour être protégée, l'expression doit donc tout d'abord avoir lieu par le moyen de la presse.

Ce qui caractérise la presse, c'est qu'elle « multiplie un objet sur lequel une pensée est énoncée par des mots ou par une image et qu'elle permet ainsi la diffusion de cette pensée<sup>21</sup> ». L'image imprimée bénéficie de la garantie de l'art. 55 C.F. au même titre que la pensée transcrite en lettres, ou en notes de musique s'il s'agit d'une composition musicale. Le disque de gramophone peut être aussi considéré comme un « produit de presse » dans la mesure où il sert à faire connaître des opinions. Fleiner<sup>22</sup> met sur le même pied que l'imprimerie (« Druckerpresse ») les autres moyens de reproduction : lithographie, machine à écrire, etc. Et peu importe, d'après Burckhardt<sup>23</sup>, que le procédé de multiplication soit plus ou moins parfait. Des copies, des feuilles polygraphiées seront aussi des « produits de presse » si elles sont rendues publiques et ne servent pas seulement à des communications privées.

Bien entendu, la protection n'est pas réservée uniquement aux journaux, aux publications périodiques, bref à toutes les productions de la presse dans son sens étroit ; elle s'étend également à tous les objets imprimés ou reproduits d'une façon semblable : livres, brochures, prospectus de propagande non commerciale, circulaires destinées au public, etc.

En revanche, elle n'est pas accordée à l'expression de la pensée par la parole (discours, conférences par exemple) ou par la figuration ou l'expression scéniques. Les représentations théâtrales et les émissions radiophoniques (même lorsque ces dernières diffusent des informations ou des reportages) ne jouissent pas de la liberté de la presse.

Le film jouit-il de la garantie de l'art. 55 C.F. ? Cette question, qui n'a pas été tranchée par la jurisprudence, est controversée dans la doctrine. Fleiner (p. 372) la résout par

---

<sup>21</sup> Burckhardt p. 514.

<sup>22</sup> P. 372.

<sup>23</sup> P. 514.

l'affirmative; Burckhardt (p. 514), en revanche, par la négative<sup>24</sup>.

Nous estimons, pour notre part, qu'il serait très difficile de suivre sur ce point l'avis de Fleiner. Cela paraît, à première vue, en tout cas exclu pour les productions cinématographiques d'imagination ou de caractère artistique. Leur communication au public se rapproche beaucoup plus de la représentation théâtrale que de l'édition d'un roman. Les films d'actualité, voire les documentaires, en revanche, ne sont pas sans présenter beaucoup d'analogie avec la presse illustrée. Cependant, là encore, leur procédé de reproduction, comme leur mode de présentation au public sont trop différents de ceux qu'emploie la presse pour que l'on puisse leur étendre la garantie de la liberté de la presse sans donner à cette notion une interprétation qui sortirait par trop du cadre assez précis qu'on lui a donné jusqu'ici.

D'autres questions peuvent se poser encore. On peut inventer ou mettre au point des procédés nouveaux dont la ressemblance avec l'imprimerie sera beaucoup plus marquée. Supposons que l'on vulgarise et que l'on organise de façon à la rendre accessible à quiconque le désire, la transmission à domicile d'informations et de textes écrits ou imagés quelconques par téléscripteurs ou par un autre moyen semblable exploité par fil ou par sans fil<sup>25</sup>. Ce serait déjà sans doute

<sup>24</sup> Burckhardt estime que, de même, la protection de l'art. 55 C.F. n'est pas accordée à la communication d'idées au public par des images ou des mots projetés sur un écran. On peut donc considérer que le procédé qu'utilisent parfois les journaux pour faire connaître rapidement des informations succinctes de dernière heure par des projections lumineuses ou par des tableaux d'ampoules électriques dessinant des lettres ne rentrerait pas en principe dans le cadre de l'art. 55 C.F. Il faut d'ailleurs relever qu'un tel procédé soulève des questions dans d'autres domaines, en particulier en ce qui concerne le maintien de l'ordre et de la tranquillité sur le domaine public, puisque sa mise en œuvre a lieu en général devant des rues ou des places publiques.

<sup>25</sup> Le New York Times utilise déjà un procédé de ce genre. Par un procédé perfectionnant celui qu'on emploie pour la transmission des bélinogrammes, il confectionne une édition en fac-

chose faite si la radio n'avait pas sensiblement diminué l'intérêt qu'on pourrait y porter. Au reste certains établissements — des banques par exemple — sont abonnés au service d'information de l'Agence télégraphique suisse qu'ils reçoivent de cette manière.

Pourrait-on invoquer, à l'égard de ce procédé, la protection de l'art. 55 C.F. ? L'analogie avec les objets jouissant de cette protection est très grande. Toutefois, ici, intervient le procédé de transmission qui est indissolublement lié à l'ensemble du système et qui n'est pas à la disposition de tout un chacun puisqu'il tombe sous le coup de la régle fédérale des postes et des télégraphes consacrée par l'art. 36 C.F. Dans ces conditions, ce procédé comme tel ne pourrait pas bénéficier de la garantie de la liberté de la presse.

Celle-ci ne protège pas uniquement l'expression et la propagation de la pensée comme telles; mais elle doit aussi assurer à tous le droit d'utiliser les principaux moyens nécessaires à cette diffusion. La garantie de l'art. 55 C.F. serait illusoire si elle n'intervenait que pour protéger la communication au public des textes imprimés, et non pas également pour empêcher que des restrictions soient imposées à l'exploitation des imprimeries; il n'y aurait pas de véritable liberté de la presse si l'Etat pouvait, par exemple, limiter le nombre des journaux ou si l'on pouvait priver un individu ou un autre de faire usage d'une presse à imprimer ou d'un appareil à multigraphier dont il est en mesure de disposer.

Néanmoins, la garantie de l'art. 55 C.F. n'implique pas nécessairement le droit pour chacun d'employer tous les moyens de diffusion des pensées imprimées. Tous ceux, notamment, qui ne sont pas à la disposition des particuliers en sont exclus au premier chef. Aussi la liberté de la presse ne

---

similé qui est transmise par sans fil. Déjà actuellement des appareils récepteurs ont été installés dans certains grands magasins de New-York et les clients de ces établissements, de même que les particuliers qui disposent des installations adéquates, peuvent recevoir ainsi l'édition en fac-similé du grand quotidien new-yorkais. V. journal «Le Radio», Lausanne, N° du 2 juillet 1948.

donne pas à quiconque le droit de se servir des panneaux publics d'affichage, ni d'exiger de l'autorité qu'elle fasse déposer dans les locaux officiels un journal qui lui est envoyé à cet effet. Elle ne saurait donc pas conférer à chacun le droit d'utiliser un moyen de transmission, faisant, comme celui dont nous parlions tout à l'heure, l'objet d'un monopole de droit public.

En jugeant que l'extension des prescriptions concernant le colportage à la vente des journaux dans les établissements et sur la voie publics n'était pas contraire à la liberté de la presse, le Tribunal fédéral a relevé qu'une telle réglementation ne s'applique qu'à un mode spécial et d'importance secondaire de diffusion des imprimés, sans entraver par conséquent sensiblement le droit du citoyen de manifester ses opinions. Et il a rappelé à cette occasion que, comme les autres libertés, la liberté de la presse doit être exercée dans le cadre de l'ordre public et des bonnes mœurs<sup>26</sup>.

La seconde condition mise à l'application de l'art. 55 C. F. c'est qu'il s'agisse de l'expression d'une pensée ou d'une opinion. C'est là une notion très étendue. Elle couvre aussi bien la simple relation de faits, la pure information, les comptes rendus des délibérations parlementaires, ou de toutes autres assemblées ou manifestations publiques, que les œuvres d'imagination créatrice de la littérature, de la musique ou des arts graphiques, les ouvrages scientifiques, les thèses de doctrines de tous genres, les exposés politiques, la photographie, etc. Il peut s'agir à cet égard non seulement de la communication de renseignements sur des faits, mais aussi d'opinions personnelles, d'appréciations, de critiques, de recommandations, de conseils ou d'appels particuliers, tels, par exemple, les appels électoraux.

Afin de délimiter les expressions de pensées jouissant de la liberté de la presse, le Tribunal fédéral a jugé à maintes

---

<sup>26</sup> Sur ce dernier point v. A. T. F. 58 I p. 219 (J. T. 1933 I p. 614) et A. T. F. 59 I p. 13 (J. T. 1934 I p. 560). Pour l'ensemble des questions examinées ci-dessus v. Fleiner p. 272; Burckhardt p. 514; F. J. S. N° 321 p. 1 et 2 et la jurisprudence citée dans ces ouvrages.

reprises que, pour savoir si une publication par la voie de la presse peut bénéficier de la garantie de l'art. 55 C.F., on doit tenir compte de la mission spécifique de la presse dans un Etat moderne. Cette mission consiste notamment à «renseigner le public sur des faits d'intérêt général», à «l'orienter sur les événements d'ordre politique, économique, scientifique, littéraire ou artistique de tous genres, à provoquer dans le public un échange d'opinions sur des questions d'intérêt général, à s'employer à rechercher dans n'importe quel sens la solution pratique des problèmes dont s'occupe le public, à demander des éclaircissements sur l'administration publique et, en particulier, sur l'emploi des deniers publics, à dénoncer les abus commis dans la gestion des affaires publiques, etc.<sup>27.</sup>»

Il convient toutefois de relever que, depuis l'entrée en vigueur du Code pénal suisse, le Tribunal fédéral a renoncé à tenir compte du critère de la mission de la presse, en tout cas en tant qu'il pourrait tendre à faire admettre le caractère licite d'une publication tombant par ailleurs sous le coup d'une disposition du C. P. S.<sup>28.</sup>

A titre d'exemple, signalons encore que le Tribunal fédéral a admis, en particulier, que les principes de la morale et du droit peuvent être mis en discussion, de même que les diverses règles de droit et l'ordre politique dans son ensemble; ces manifestations d'opinion sont cependant illicites quand elles poussent à des actes de violence contre l'ordre établi ou incitent à la mise en pratique de théories contraires à la loi. Le droit d'exprimer des opinions critiques peut être exercé non seulement à l'égard des œuvres artistiques ou littéraires, mais aussi à l'égard de l'administration publique (c'est d'ailleurs là une prérogative essentielle des citoyens d'un Etat démocratique) et à l'égard des fonctionnaires —

---

<sup>27</sup> V. notamment A. T. F. 37 I p. 368 ss. spc. 377; A. T. F. 43 II p. 625 ss. (J. T. 1918 I p. 109 ss. spc. 117); A. T. F. 42 I p. 84 ss. spc. 89 (J. T. 1916 I p. 474 ss. spc. 476).

<sup>28</sup> V. A. T. F. 70 IV p. 20 (J. T. 1944 IV p. 76) et le présent rapport p. 208a ss.

lorsque le comportement critiqué intéresse l'exercice de la fonction — de même qu'à l'égard des particuliers qui jouent un rôle public, la critique ici devant être limitée à l'activité publique de la personne visée.

Par ailleurs, la garantie de la liberté de la presse ne s'étend pas aux publications qui remplissent un but essentiellement professionnel ou commercial, comme, par exemple, les articles publicitaires et la réclame<sup>29</sup>.

Le domaine de la liberté de la presse, quant à son objet et surtout quant à la forme de l'expression, est donc assez nettement délimité en Suisse.

3<sup>0</sup> Une nouvelle notion du même ordre, mais sensiblement plus étendue, commence à prendre corps sur le plan international: celle de la «liberté de l'information». Si les premières discussions qui furent engagées sur ce sujet dans le sein de l'Organisation des Nations unies ont porté sur la «liberté de la presse», puis sur la «liberté de l'information et de la presse», il semble bien que l'on entende maintenant s'en tenir à la formule de la «liberté de l'information» qui fut le thème général de la conférence placée sous ce titre qui s'est déroulée à Genève en mars et en avril 1948.

Il n'est pas très facile de se faire une idée nette et précise de cette notion d'après les délibérations de cette conférence au cours de laquelle, d'ailleurs, les mêmes mots ont souvent été employés dans des sens différents par les délégués des divers pays qui y étaient représentés.

Deux textes de base méritent cependant de retenir l'attention. Il nous paraît utile de les citer ici, car ils apportent des indications intéressantes. Ce sont les articles dont la Conférence de Genève a étudié la rédaction en vue de leur introduction, d'une part, dans la «Déclaration internationale des droits de l'homme» et, d'autre part, dans le «Pacte

---

<sup>29</sup> Sur ce dernier point v. notamment A. T. F. 42 I p. 74 ss. spc. p. 81. Pour l'ensemble des questions étudiées ci-dessus v. Burckhardt p. 508 à 513; Fleiner p. 373; F. J. S. N<sup>o</sup> 321 p. 2 et 3 et la jurisprudence citée dans ces ouvrages.

international des droits de l'homme», actuellement en préparation.

La Conférence sur la liberté de l'information<sup>30</sup> a estimé que les art. 17 et 18 de la dite déclaration peuvent être groupés en un seul article rédigé comme suit :

«Tout individu a droit à la liberté de pensée et d'expression, ce qui implique le droit d'exercer la liberté d'opinion sans être inquiété et de chercher, de recevoir et de faire connaître les nouvelles et les idées par quelque moyen que ce soit et sans considération de frontières.»

Quant à l'art. 17 du projet de Pacte des droits de l'homme, la Conférence a estimé qu'il pourrait être rédigé comme suit :

«1<sup>o</sup> Tout individu a droit à la liberté de pensée et à la liberté d'expression sans qu'il puisse y avoir ingérence gouvernementale. Ce droit comprend la liberté d'opinion, la liberté de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou illustrée ou par des procédés visuels ou auditifs légalement admis.

»2<sup>o</sup> Le droit à la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités, et peut en conséquence être soumis à des sanctions, conditions ou restrictions clairement définies par la loi, mais seulement en ce qui concerne :

»a) les questions qui exigent le secret dans l'intérêt de la sécurité nationale;

»b) les expressions d'opinion qui incitent à changer par la violence le système du gouvernement;

»c) les expressions d'opinion incitant directement à commettre des actes criminels;

»d) les expressions obscènes;

---

<sup>30</sup> V. Acte final de la Conférence des Nations unies sur la liberté de l'information, Doc. ONU E/CONF. 6/79 p. 23 et 24.

»e) les expressions d'opinion qui compromettent le cours régulier de la justice;

»f) la violation des droits existant en matière de propriété littéraire ou artistique;

»g) les expressions d'opinion qui portent atteinte à la réputation des autres personnes physiques ou morales ou leur nuisent de toute autre manière sans avantage pour la communauté;

»h) la diffusion systématique de nouvelles fausses ou déformées en connaissance de cause, qui nuisent aux relations amicales entre peuples ou entre Etats.

»Tout Etat peut instituer, selon des modalités raisonnables, un droit de réponse ou un procédé analogue de rectification.

»3<sup>o</sup> Des mesures seront prises en vue de développer la liberté de l'information en supprimant les obstacles d'ordre politique, économique, technique ou autres de nature à entraver la libre circulation des informations.

»4<sup>o</sup> Rien dans le présent article ne sera interprété comme portant atteinte au droit d'un Etat de contrôler l'entrée des personnes sur son territoire ou la durée du séjour qu'elles y effectuent.»

Dans un autre texte, la conférence a précisé qu'elle estime que l'art. 17 du Pacte des droits de l'homme vise la liberté d'expression des individus, aussi bien que la liberté des moyens d'information.

Sans nous livrer à une analyse approfondie et détaillée de ces textes, qui ne sont d'ailleurs ni très clairs ni particulièrement bien ordonnés<sup>31</sup>, nous voyons qu'ils tendent à

---

<sup>31</sup> Relevons que ces textes n'ont encore rien de définitif; les travaux de la Conférence de Genève correspondaient à une étape préparatoire; avant même d'être proposées à la ratification des différents Etats, les conventions et résolutions adoptées par cette conférence seront encore examinées à nouveau par d'autres assemblées des Nations unies.

faire admettre sur le plan international une notion très étendue, correspondant à la liberté de pensée et d'expression dans le sens le plus général. On voit en effet qu'il s'agit de reconnaître un droit comprenant tout d'abord la liberté d'opinion, puis la liberté de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées sous une forme orale, écrite, imprimée ou illustrée ou par tous autres procédés visuels ou auditifs, à la seule condition que ces procédés soient légalement admis.

Cette dernière condition implique évidemment une réserve importante. Elle permet non seulement de décider, par voie législative, quels sont les procédés qui peuvent être autorisés et ceux qui ne le sont pas, mais encore d'imposer, également par voie législative, des restrictions à l'usage de certains de ces procédés.

De toute façon, la liberté de l'information, dans l'esprit des travaux des Nations unies, s'applique non seulement aux formes d'expression de la pensée admises dans le cadre délimité de la liberté de la presse, telle qu'elle a été définie jusqu'à présent en Suisse, mais aussi à tous les autres moyens de diffusion des opinions et des informations. En particulier, il n'est pas douteux qu'on entend l'étendre en principe aussi bien aux émissions radiophoniques et aux films, qu'aux journaux et aux autres publications du domaine de la presse proprement dite, en tout cas lorsque les émissions et les films communiquent des informations ou traitent des sujets d'actualité. En outre, cette liberté ne se limite pas au droit d'exprimer et de communiquer des idées; elle comprend également, d'une part, celui de rechercher des informations et, d'autre part, celui de les recevoir.

Cette extension correspond tout naturellement au développement des moyens de transmission modernes. La presse n'est plus la seule à pouvoir renseigner le public; le cinéma et la radio, entre autres, y contribuent aussi très largement aujourd'hui.

D'autre part, on remarque que, si une grande partie des constitutions nationales actuellement en vigueur s'en tien-

ment toujours à des notions analogues à celle de la liberté de la presse dans le sens où elle est reconnue en Suisse, beaucoup d'autres, principalement les plus récentes et, tout spécialement, celles de l'Amérique latine, ont admis expressément la garantie d'une liberté d'expression accordée, dans un sens tout à fait général, à tous les moyens de diffusion <sup>32</sup>.

4<sup>o</sup> La Suisse, bien entendu, doit réglementer cette matière d'après ses traditions, ses conceptions et ses propres nécessités. Elle n'est, pour l'instant, liée à cet égard par aucune convention internationale. Et, d'ailleurs, on peut partir de l'idée qu'à première vue, ses dispositions constitutionnelles actuelles ne mettraient aucun obstacle à son adhésion aux conventions internationales préparées dernièrement à Genève. Quelques modifications seraient peut-être nécessaires; mais elles ne sauraient être très importantes.

---

<sup>32</sup> V. par exemple: Constitution de la Bolivie (1938) Art. 6: «Toute personne jouit des droits fondamentaux suivants conformément aux lois qui en réglementent l'exercice: ...c) exprimer librement ses idées et ses opinions par n'importe quel moyen de diffusion»; Constitution de Cuba (1940) art. 33: «Toute personne pourra librement et sans être soumise à la censure préalable, exprimer sa pensée verbalement ou par écrit ou par tout autre moyen d'expression orale ou graphique, en utilisant à cette fin tous les procédés de diffusion disponibles ou l'un quelconque d'entre eux...»; Constitution du Guatemala (1945) art. 36: «Est libre, sans censure préalable, la manifestation de la pensée, par n'importe quel moyen de diffusion...»; ainsi que de nombreuses constitutions qui emploient ces termes «par tous moyens de diffusion», «par n'importe quel moyen», ou d'autres formules analogues, en particulier les Constitutions du Chili (1947), de l'Equateur (1946), de Haïti (1946), du Honduras (1936), du Nicaragua (1939), du Panama (1946), du Pérou (1933), de l'Uruguay (1934), du Venezuela (1947), du Portugal (1933). La Constitution italienne, qui est sans doute une des plus récentes (décembre 1947) a choisi la formule suivante à l'alinéa premier de son art. 21: «Chacun a le droit d'exprimer librement ses opinions personnelles verbalement, par écrit ou par tous autres moyens de diffusion.» Cependant les autres alinéas du même article se rapportent presque essentiellement à la presse imprimée.

Néanmoins, il convient d'examiner la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu pour nous de suivre aussi la tendance qui se manifeste maintenant dans le monde et de saisir l'occasion de la révision de l'art. 55 C.F. pour y introduire une notion plus vaste que celle qui y a été jusqu'ici consacrée, soit pour y remplacer la garantie de la «liberté de la presse» par la garantie de la «liberté de l'information».

La limitation de la garantie constitutionnelle aux moyens d'expression par la presse s'explique tout d'abord historiquement. C'est la presse que l'on a voulu autrefois protéger, car elle était alors le principal moyen de propagation des idées. Si cette limitation n'avait pas d'autre raison, il serait logique d'y renoncer.

Toutefois, si d'autres procédés de diffusion ont été depuis lors inventés et développés, il faut observer qu'ils sont et restent tous, à plusieurs égards, très différents de la presse proprement dite. Bien qu'on parle souvent aujourd'hui de «journaux filmés» et de «presse radiophonique», il n'en reste pas moins que les émissions de la radiodiffusion ou les productions cinématographiques ont chacune leurs caractéristiques spéciales qui les distinguent des publications de presse. Chacune des formes d'expression de la pensée — celles qui existent déjà comme, sans doute, celles qui pourraient être créées — mérite, sur bien des points, un traitement particulier. On ne saurait les mettre toutes dans le même panier.

Or, dans la révision constitutionnelle que nous étudions ici, il s'agit principalement de délimiter d'une façon plus nette et plus précise l'étendue de la garantie accordée par l'art. 55 C.F., non pas quant à son objet, mais quant à la nature et au caractère de cette garantie elle-même. Il s'agit en même temps d'indiquer clairement les restrictions qui peuvent lui être apportées. Une telle réglementation doit nécessairement entrer dans des détails. Certaines de ses prescriptions pourraient sans doute s'appliquer à tous les moyens de diffusion; pour plusieurs autres, en revanche, cela ne serait pas possible. Il serait dès lors nécessaire de

prévoir nombre de dispositions spéciales. Dans son ensemble, notre article constitutionnel en serait considérablement compliqué; il deviendrait trop touffu et cela pourrait aussi peut-être prêter à confusion. Il nous paraît de beaucoup préférable de traiter séparément les différents modes d'expression de la pensée<sup>33</sup>.

L'art. 55 C.F. a jusqu'ici réglementé le domaine précis de la presse. Continuons donc à lui confier cette mission spéciale en y introduisant seulement des dispositions ayant trait à la presse. Cela n'empêcherait d'ailleurs nullement, si on le juge nécessaire, d'envisager éventuellement l'introduction dans la Constitution fédérale d'une disposition de caractère général qui concernerait la liberté de l'information ou la liberté d'expression dans son sens le plus étendu, et de réglementer alors, dans d'autres dispositions spéciales comme celle qui traite de la presse, les autres formes de la diffusion des idées pour lesquelles des prescriptions particulières seraient utiles.

Une telle manière de faire serait en tout cas plus simple et plus logique; elle permettrait d'éviter, dans une certaine mesure tout au moins, de surcharger de trop nombreux éléments divers des articles constitutionnels, dont les nécessités modernes nous obligent déjà malheureusement à alourdir la rédaction plus qu'on ne le désirerait.

Les différentes matières doivent être réglées séparément dans des articles différents de la constitution. Celles qui dépendent de la liberté de l'information telle que la conçoivent les conseils de l'ONU sont trop diverses pour pouvoir faire l'objet d'un seul article. C'est pourquoi — répétons-le — nous pensons que l'art. 55 C.F. doit continuer à être consacré uniquement à la liberté de la presse.

Et même, cela pose une autre question. On peut en effet se demander s'il ne serait peut-être pas indiqué actuellement de préciser un peu plus nettement dans la Constitution fé-

---

<sup>33</sup> V. Projet 1939 p. 56; il y est également relevé que les problèmes que posent la radiodiffusion et le cinéma doivent être réglés indépendamment de ceux qui concernent la presse.

dérale elle-même ce qu'il faut entendre par liberté de la presse. Nous venons de rappeler que divers procédés de diffusion des idées ont pris maintenant une importance considérable et qu'ils peuvent par certains de leurs aspects revendiquer une parenté avec la presse. Pourtant nous avons également souligné que cette parenté est insuffisante pour qu'on puisse les mettre au bénéfice des mêmes dispositions. Ne faudrait-il pas, dès lors, éviter tout risque de confusion, toute possibilité de fausse interprétation ? Ne serait-il pas prudent de marquer avec clarté, par exemple, que la « presse parlée » ou la « presse filmée » ne saurait se prévaloir de la garantie de l'art. 55 C.F. au même titre que la presse que la jurisprudence a toujours considérée comme objet de cette disposition ? Car c'est bien celle-ci que nous estimons qu'il convient de continuer à soumettre seule aux prescriptions de cet article. Nous pensons que, sur ce point, il n'y a rien à changer aux principes établis jusqu'ici.

Et c'est précisément pour cela que nous nous demandons s'il n'y aurait pas lieu d'adopter pour le premier alinéa du dit art. 55 une nouvelle formule qui, sans risque d'erreur ou de confusion, ne couvrirait que les publications que ce texte visait jusqu'à présent.

Cependant il est toujours dangereux de vouloir entrer dans trop de précisions quand il s'agit d'une disposition constitutionnelle. Il serait très difficile de trouver une formule qui, tout en restant suffisamment concise et claire, se rapporterait expressément à tout ce que la jurisprudence a fait entrer dans les « produits de presse ». D'autre part, s'il ne convient pas d'étendre au delà de ce que nous estimons juste la notion de la liberté de la presse de l'art. 55 C.F., il ne faut pas non plus la restreindre en aucune mesure. Or cela ne manquerait pas de se produire si l'on adoptait une formule plus détaillée.

La jurisprudence a su, dans le passé, s'en tenir d'une manière générale à une interprétation satisfaisante de la notion de la presse quant au point que nous discutons ici. Il n'y a pas de raison de craindre qu'il n'en soit pas de même

à l'avenir. Ainsi je ne pense pas qu'il soit indispensable de modifier la rédaction du premier alinéa de l'art. 55 C.F. qui devrait donc être maintenu dans sa forme actuelle :

«La liberté de la presse est garantie.»

### § 3. — Interdiction de la censure

La proclamation de la liberté de la presse a été tout d'abord une victoire contre la censure; elle devait amener la libération de la presse de l'emprise que l'Etat exerçait sur tous les imprimés par ses contrôles préalables et ses diverses mesures préventives. Et cette victoire ne fut obtenue qu'après de longs combats. En effet, sitôt après la consécration du principe de la liberté de la presse dans la Constitution de la République helvétique de 1798, qui affirmait à son art. 7: «La liberté de la presse est une conséquence naturelle du droit qu'a chacun de s'instruire», on en revint en Suisse à de nouvelles restrictions et à des mesures de censure qui ne furent vraiment définitivement supprimées que par l'introduction des nouvelles constitutions<sup>34</sup> que les cantons adoptèrent à partir de 1830 et, enfin, par l'adoption de la Constitution fédérale de 1848.

Aussi bien, puisque c'était là la tendance principale de l'évolution qui se faisait jour alors, il allait de soi que la garantie inscrite dans cette constitution impliquait nécessairement, même en dehors de toute déclaration expresse à ce sujet, l'interdiction de toute mesure de censure ou de contrôle préalable de la presse. Ce point de vue a été très généralement admis<sup>35</sup>.

Par censure il faut entendre la réglementation générale qui interdit qu'aucune publication puisse être répandue dans le public sans en avoir obtenu l'autorisation de la part d'un organe de contrôle officiel qui n'accorde cette autorisation qu'après vérification du contenu de la publication. Il est évident qu'un tel système est par essence contraire à la liberté.

---

<sup>34</sup> V. Farbstain p. 12 ss.

<sup>35</sup> Burckhardt p. 515; Fleiner p. 374; Erwin Ruck p. 65.

La presse n'est pas libre si elle ne peut rien publier qu'avec l'approbation des services que l'Etat charge de la censure. Ainsi on ne peut faire entendre dans le public que des avis officiellement et, partant, unilatéralement autorisés.

La censure préventive générale présente encore un autre et très sérieux inconvénient. Elle engage en effet la propre responsabilité des organes dirigeants de l'Etat. Tout texte qui paraît dans un journal ou dans un autre imprimé quelconque doit être considéré comme muni de leur approbation officielle; ces textes ayant été admis par les services de contrôle, on peut dès lors partir de l'idée qu'ils contiennent, sinon exactement l'opinion des milieux gouvernementaux, en tout cas des opinions jugées par eux comme acceptables. La responsabilité qu'ils prennent ainsi s'étend à tout ce qui est publié, et cela non seulement à la partie rédactionnelle des journaux, mais aussi à leurs réclames et pages d'annonces. On voit tous les dangers que cela représente. La période difficile qui a précédé la dernière guerre, comme de nombreux événements de ce conflit, l'ont clairement démontré. A maintes reprises, les chefs des Etats totalitaires ont tenté de rendre les autorités fédérales responsables de certains articles publiés dans nos journaux. Comment auraient-elles pu se dégager de cette responsabilité si ces articles avaient passé au crible d'une censure préalable?

Notons en outre que tout contrôle préventif général comporte actuellement des difficultés pratiques d'application quasi insurmontables.

Si la censure préventive générale apparaît comme inadmissible, on pourrait éventuellement penser qu'un contrôle préalable pourrait être imposé dans certains cas particuliers à l'égard de tel ou tel journal à titre de sanction spéciale pour une durée déterminée. Cependant, l'argument essentiel que nous avons avancé ci-dessus contre la censure générale vaut aussi même lorsque cette mesure est limitée à un ou plusieurs journaux déterminés. Les autorités prennent la responsabilité des textes qui sont contrôlés d'après les instructions qu'elles ont données à cet effet. Il est signi-

ficatif de rappeler à cet égard qu'on a appris que le conseiller d'ambassade von Bibra, de la légation d'Allemagne à Berne, lisait régulièrement la *Schaffhauser Arbeiterzeitung* après qu'elle eut été, au mois de mars 1941, soumise à la censure préventive. Il le faisait pour se rendre compte de ce que le commandement de l'armée considérait comme admissible en matière de presse. La lecture de ce journal, soumis à la censure préventive, apportait, de l'avis de ce conseiller d'ambassade allemand, «de façon absolument concluante la preuve de l'attitude de la Suisse, et même des autorités responsables de la surveillance de la presse<sup>36</sup>».

On ne saurait donc pas plus admettre le contrôle préalable limité, même appliqué essentiellement comme une sanction, que la censure préventive générale.

Dans notre pays, même durant toute la dernière guerre, on a eu la sagesse d'éviter d'avoir recours à la censure préventive générale. La surveillance de la presse ne comportait qu'un contrôle «postérieur» et c'est, en somme, à tort qu'on a gardé l'habitude de le désigner sous le nom de censure.

Dans son arrêté fondamental du 8 septembre 1939 (pris sur la base de l'arrêté fédéral du 30 août 1939 lui conférant des pouvoirs extraordinaires), le Conseil fédéral avait réservé la possibilité d'une censure préventive générale; mais une telle mesure ne pouvait être ordonnée qu'avec son assentiment. Et, en fait, on n'a jamais fait usage de cette possibilité. Le contrôle préalable n'a existé de 1939 à 1945 qu'à titre de sanction spéciale et en ce qui concernait «les articles militaires d'ordre technique» sur l'armée suisse, qui devaient être soumis, avant leur publication, au commandant territorial afin que celui-ci examine s'ils ne nuisaient pas aux intérêts militaires du pays<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> V. Rap. Cons. féd. p. 317.

<sup>37</sup> «Prescriptions générales sur la propagation des nouvelles et la diffusion des informations et autres propos», du chef de la division «Presse et radio» de l'état-major général; v. Rap. Cons. féd. p. 343.

Actuellement les avis sont, de la façon la plus générale, opposés à la censure préventive même en temps de guerre. C'est l'opinion qui fut notamment exprimée lors de la discussion sur le régime de la presse pendant la guerre au Conseil national et au Conseil des Etats, en mars 1947, tant par les rapporteurs que par divers orateurs et par le chef du Département fédéral de justice et police<sup>38</sup>.

L'initiative lancée en 1935 par le Parti socialiste suisse demandait l'introduction dans l'art. 55 C.F. d'un alinéa ayant la teneur suivante: «On ne peut toutefois interdire les œuvres de la presse indigène, ni les soumettre à la censure ou à d'autres mesures analogues.» De son côté, le projet élaboré en 1939 par les associations de presse comprend un alinéa précisant que «la censure est interdite».

Ces propositions correspondaient à l'état des esprits à l'époque. Les tendances qui se manifestaient dans les Etats totalitaires montraient que l'idée de la censure n'était pas abandonnée partout. Au surplus les idées en Suisse n'étaient pas non plus tout à fait ce qu'elles sont aujourd'hui et l'on envisageait encore alors, en particulier, de mettre au point un régime de censure préventive pour le temps de guerre.

Aussi bien jugeait-on alors nécessaire de marquer expressément dans la constitution que le régime de la censure était incompatible avec la liberté de la presse.

Malgré l'évolution des esprits, nous pensons qu'une telle affirmation de principe conserve sa valeur aujourd'hui. Tout d'abord, on ne sait jamais la tournure que peuvent prendre les conceptions sur ce sujet dans l'avenir. D'autre part, on continue — et même de nouveau parfois avec une certaine vivacité — à faire le procès de la censure dans les discussions internationales. La censure existe encore actuellement sous forme de mesures directes ou détournées dans un certain nombre de pays<sup>39</sup>. Nous pensons donc qu'il est bon que notre Constitution fédérale prenne nettement position à cet égard.

---

<sup>38</sup> Bul. stén. C. N. printemps 1947 p. 2, 4, 5, 11, 12, 26; Bul. stén. C. E. printemps 1947 p. 79 et 85.

<sup>39</sup> V. Doc. ONU «Notes sur la censure» E/CONF. 6/14.

A vrai dire, une disposition interdisant expressément la censure ne constituera qu'une clause de style. En effet, la censure étant par sa nature même absolument incompatible avec la liberté de la presse, il semble bien que, même sans une mention spéciale, les tribunaux n'auraient pas de peine à déclarer une telle mesure inconstitutionnelle, si jamais elle venait à être prise.

Cependant, encore une fois, l'exclusion de la censure représente une affirmation de principe très importante. Elle renforce très clairement dans les esprits la notion de la garantie de la liberté de la presse à l'égard de l'Etat. En outre, ainsi que le rappelle le commentaire du projet de 1939 des associations de presse<sup>40</sup>, on a pu constater à cette époque que certaines autorités cantonales n'étaient pas absolument au clair à ce sujet. Il n'est pas exclu que le même état d'incertitude se reproduise et que, peut-être, on tente d'introduire des mesures analogues à la censure et tout aussi inconciliables avec la liberté de la presse. On ne perdra jamais rien à être trop clair dans ce domaine.

C'est pourquoi nous estimons juste d'introduire dans l'art. 55 C.F. une disposition semblable à celle que proposait le projet de 1939, en lui apportant toutefois une précision pour tenir compte des nécessités de la sauvegarde du secret militaire en temps de guerre. Et, par cette précision qui n'autorise qu'une seule exception, même en temps de guerre, nous pensons indiquer suffisamment clairement que, pour une telle période aussi, la censure préventive générale ou à titre de sanction particulière ne saurait pas être admise. Cette disposition devrait suivre immédiatement l'affirmation de la garantie de la liberté de la presse. Nous tenons à la placer ainsi en alinéa 2, parce qu'elle est précisément destinée à renforcer le principe fondamental reconnu à l'alinéa premier. Elle pourrait être formulée de la façon suivante:

«Il ne peut être institué aucune censure préalable, sauf en temps de guerre ou de service actif

<sup>40</sup> Projet 1939 p. 66 et 67.

et cela seulement pour la sauvegarde du secret militaire.»

#### § 4. — La répression des abus; garantie législative et judiciaire

1<sup>o</sup> Pas plus que les autres droits individuels, la liberté de la presse ne peut être absolue dans son application. «De même, écrivait Auguste Paccaud, que l'homme en société ne peut pas tout dire, de même il ne peut pas tout écrire ou imprimer. Puisque la presse n'est qu'un instrument, au même titre que la parole, les mêmes raisons qui militent contre la liberté absolue de celle-ci se confirment contre la liberté de celle-là... La liberté de la presse dérivant du droit d'exprimer sa pensée, doit pouvoir s'exercer sans entrave jusqu'au point où elle lèse le droit d'autrui<sup>41</sup>.»

Nul n'a jamais contesté, en effet, que la liberté de la presse ne saurait garantir un droit illimité autorisant les auteurs d'écrits à porter impunément atteinte aux droits des autres individus ou à nuire à la collectivité tout entière, par exemple en troublant l'ordre public ou en compromettant la sécurité de la nation.

La presse doit être libre, mais en même temps responsable. Ainsi, bien que la liberté de la presse soit absolument indispensable dans un Etat démocratique digne de ce nom (puisque seule une presse libre permet à la volonté générale de s'exprimer, ce qui est la condition sine qua non de la démocratie), l'Etat se voit cependant naturellement obligé d'intervenir dans tous les cas où l'usage de cette liberté porterait atteinte aux autres membres de la communauté ou à la communauté elle-même<sup>42</sup>. Afin de bien préciser cette idée, on peut la résumer de la façon suivante: La liberté de la presse ne doit pas être restreinte, mais tous les délits, tous

---

<sup>41</sup> Auguste Paccaud «Du régime de la presse en Europe et aux Etats-Unis» p. 11.

<sup>42</sup> Pierre-Jean Pointet «La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse» p. 95.

les actes illicites qui sont commis par la voie de la presse doivent être réprimés<sup>43</sup>.

Les constitutions de presque tous les pays du monde posent conjointement ces deux principes de la liberté et de la responsabilité de la presse. L'art. 55 C.F. actuellement en vigueur n'avait pas manqué de suivre cette règle.

Le principe de la responsabilité de la presse se justifie naturellement. Les difficultés commencent au moment où l'on veut préciser comment et dans quelle mesure les abus de la liberté de la presse doivent être réprimés.

Comme nous l'avons vu au paragraphe précédent, on ne saurait plus admettre que, pour empêcher ces abus, l'Etat intervienne, comme autrefois, en instituant des mesures préventives générales (censure par exemple). Nous avons vu, en effet, que de telles mesures annulent pratiquement la liberté de la presse et qu'elles sont donc incompatibles avec la garantie de cette liberté.

Les mesures interdisant les abus de la liberté de la presse doivent être prises uniquement sous la forme de sanctions répressives; la puissance publique ne doit intervenir qu'après la publication; il est permis de publier ce que l'on veut, quitte à répondre des abus. Cela n'exclut toutefois pas absolument la possibilité de prendre, dans certains cas particuliers et sous réserve de certaines garanties, des mesures préventives spéciales (saisie ou séquestre de publications délictueuses). Mais ces mesures ne doivent être ordonnées qu'exceptionnellement et à titre provisoire<sup>44</sup>.

La presse exerce tout particulièrement son activité et son influence dans le domaine politique. Aussi bien, lorsqu'il s'agit de fixer les limites entre l'usage licite de la liberté de la presse et les abus de cette liberté, de nombreuses considérations de caractère politique peuvent entrer en ligne de compte. Pour ces seules raisons déjà, la liberté de la presse est beaucoup plus exposée que les autres libertés individuelles au danger des mesures arbitraires. Il importe de

<sup>43</sup> V. Potuliki «La répression des délits de presse» p. 13.

<sup>44</sup> V. le présent rapport plus loin p. 167a ss.

la protéger autant que possible contre ce risque; il faut empêcher qu'elle puisse être soumise à des décisions d'opportunité momentanée. C'est pourquoi le projet de 1939<sup>45</sup> insiste tout particulièrement sur la nécessité qu'il y a de prévoir que la définition des abus de la liberté de la presse ne doit être faite que par la voie législative. Ce point de vue nous paraît entièrement fondé.

La presse, dans ses expressions multiples et diverses, doit être l'émanation de l'opinion populaire dans toute sa diversité et dans son indépendance en face de l'Etat et particulièrement de ses organes exécutifs et administratifs. On la qualifie souvent de «quatrième pouvoir». Bien que cette image soit quelque peu audacieuse, on pourrait dire que, là aussi, il faut respecter le principe de la séparation des pouvoirs. Seul le premier des pouvoirs publics: le législatif, doit être compétent pour fixer les limites de la liberté de la presse, pour décider en principe ce qui doit être permis ou interdit à la presse de publier.

La garantie de la définition des abus de la liberté de la presse par la loi est donc essentielle. Dans un régime de démocratie directe comme le nôtre, elle est, en outre, complétée par le fait que le peuple lui-même peut éventuellement exprimer son avis dans ce domaine par le moyen du référendum. Et la liberté de la presse est évidemment plus sûrement garantie si ses limites ne peuvent pas être fixées par des décisions gouvernementales ou administratives, mais seulement par des mesures légales sur lesquelles le peuple peut moins difficilement exercer son contrôle.

Il est évident qu'un tel principe ne met pas obstacle à toute mesure administrative ou de police à l'égard de la presse. Mais ces mesures devront toujours avoir leur base dans une disposition légale. Par ailleurs, l'autorité exécutive pourra aussi, dans des cas exceptionnels, édicter des mesures par décisions gouvernementales, mais cela uniquement dans le cadre d'un état de nécessité dûment caractérisé jus-

---

<sup>45</sup> Projet 1939 p. 48.

tifiant pour des raisons d'intérêts supérieurs la mise en veilleuse de certains principes constitutionnels<sup>46</sup>.

D'autre part, lorsqu'on précise que les abus de la liberté de la presse doivent être définis par la loi, cela ne signifie pas qu'on estime nécessaire l'élaboration d'une loi spéciale sur la presse. On entend uniquement spécifier par là que seule la voie législative est admise dans ce domaine; peu importe qu'on institue légalement une réglementation spéciale ou que l'on soumette simplement la presse au régime du droit commun, en prévoyant certaines dispositions particulières à la presse lorsque cela est indispensable.

C'est ce dernier système qui a été adopté par la Confédération et nous ne pensons pas qu'il y ait lieu d'y renoncer.

2<sup>o</sup> Pour établir les limites de la liberté de la presse, on ne peut pas se préoccuper uniquement des droits des autres membres de la communauté ou des droits de la communauté comme telle, que l'on entend protéger. Il faut tenir compte du rôle que la presse est appelée à jouer dans un Etat démocratique. Les devoirs de la presse peuvent la contraindre à porter atteinte à certains droits privés d'une façon plus sensible qu'on ne saurait l'admettre de la part d'un simple particulier. Si l'on veut soumettre la presse au droit commun, il faut que ce droit commun prenne en considération les obligations de la presse et la nécessité de son activité spéciale. L'intérêt supérieur que la mission de la presse représente pour la collectivité justifie et exige cette prise en considération, car cela seulement peut permettre que cette mission s'accomplisse normalement pour le bien commun.

C'est pourquoi nous estimons qu'il est nécessaire d'indiquer expressément dans la constitution que la législation devra «tenir compte de la mission que la presse doit remplir dans un Etat démocratique».

L'initiative du Parti socialiste de 1935 entendait mettre la presse au bénéfice d'une autre garantie spéciale. Elle vou-

---

<sup>46</sup> V. Projet 1939. p. 49 ss.

lait réserver la possibilité d'un recours de droit public au Tribunal fédéral contre les décisions et arrêtés violant la liberté de la presse, qu'ils émanent soit du Conseil fédéral ou de toute autre autorité fédérale, soit encore de l'Assemblée fédérale lorsqu'ils sont soustraits au referendum.

Un tel système rendrait possible, dans le seul domaine de la presse, l'examen de la constitutionnalité des lois fédérales par le Tribunal fédéral, examen qui est actuellement exclu d'une manière générale, tant par l'art. 113 al. 2 C.F., que par l'art. 84 O. J.F. On sait, d'autre part, qu'une initiative populaire qui demandait que l'on confère au Tribunal fédéral la compétence de juger de la constitutionnalité de toutes les lois fédérales a été repoussée à une forte majorité (347 340 non contre 141 323 oui) en janvier 1939. Il serait donc apparemment très difficile, voire impossible et même peut-être contre-indiqué, de faire admettre ce principe uniquement pour les lois spéciales visant la presse et pour les dispositions du droit commun seulement lorsqu'elles seraient appliquées à la presse. Dans un tel système, il y aurait, par exemple, possibilité d'un recours de droit public dans un cas de diffamation par la voie de la presse et ce recours ne serait pas possible pour une diffamation orale, quand bien même la même disposition légale aurait été appliquée dans les deux cas. Cela n'est guère concevable.

Au reste, on peut obtenir une garantie analogue à celle que prévoyait l'initiative socialiste et, en tout cas, suffisante, d'une autre manière. Il suffirait, dans le système que nous préconisons, où seules déjà des dispositions légales peuvent limiter la liberté de la presse, de spécifier que ces lois ne pourront pas être soustraites au referendum. Une prescription à peu près semblable a été introduite dans la Constitution fédérale en ce qui concerne la liberté de commerce et d'industrie, dans les nouveaux articles économiques adoptés en juillet 1947 (art. 32 C.F.). Il serait judicieux de l'admettre également dans le domaine de la liberté de la presse. Et comme ici, à la différence de ce qui peut se produire dans le domaine économique, il n'y aurait pas de cas d'extrême ur-

gence, il semble bien qu'on pourrait se passer de réserver la disposition de l'art. 89 al. 3 C.F.

En ce qui concerne l'élaboration des dispositions définissant les abus de la liberté de la presse, nous avons estimé juste d'accorder à la presse la garantie de la forme législative. Pour les mêmes raisons, il faut lui assurer, en ce qui concerne l'application de ces dispositions, c'est-à-dire en ce qui concerne la répression des abus, la garantie de la procédure judiciaire. A tous points de vue : objectivité, voies de recours, présentation des moyens de défense, la procédure judiciaire présente plus de sécurité que les procédures administratives. Il est dès lors normal que l'on décide que la répression des abus de la liberté de la presse est de la compétence du juge.

On pourrait formuler les différents principes que nous venons de poser de la manière suivante :

«Les dispositions nécessaires à la répression des abus de la liberté de la presse sont édictées sous forme de lois ou d'arrêtés sujets au vote du peuple. Ces lois et arrêtés tiendront compte de la mission que la presse doit remplir dans un Etat démocratique. La répression de ces abus est de la compétence du juge.»

3° La saisie ou le séquestre d'un numéro déterminé d'un périodique, comme la suspension temporaire ou l'interdiction durable d'une publication sont des mesures particulièrement graves.

Elles constituent tout d'abord une importante atteinte au principe de la liberté de la presse, parce qu'elles empêchent non seulement l'expression de telle ou telle opinion délictueuse qu'il est normal d'interdire, mais aussi des autres opinions licites que pouvait contenir la publication en cause. D'autre part, la suspension prive les propriétaires de l'organe intéressé de la possibilité de s'exprimer pendant la durée de la suspension.

En outre, de telles mesures causent à ceux qui en sont l'objet un dommage matériel considérable qui peut être hors

de proportion avec la faute commise et même avec le danger public que l'on voudrait prévenir de la sorte. M. le conseiller fédéral Nobs, alors conseiller national, avait souligné ce point dans une consultation<sup>47</sup> adressée à la commission consultative de presse le 30 décembre 1936. Il y remarquait notamment: «L'interdiction d'un journal suisse, même si elle n'était prononcée que pour une semaine, serait une mesure si rigoureuse que le peuple suisse ne l'accepterait que difficilement. Il y a quelque chose de choquant dans le fait que, par la faute d'un seul rédacteur ou collaborateur, l'éditeur, l'imprimeur et le personnel subissent le grave préjudice matériel que représente une suspension, et que le lecteur soit aussi puni en devant renoncer pour un certain temps à son journal. La sanction n'est pas à la mesure de la faute. En tout cas, il est déplaisant qu'un grand nombre d'innocents soient durement frappés, alors que l'auteur lui-même échappe peut-être à la peine.»

Il est évidemment très difficile d'apprécier exactement le préjudice qui peut résulter de ces mesures. La perte peut d'ailleurs être en partie compensée par l'effet publicitaire qu'une confiscation ne manque jamais d'avoir pour un journal. Et cela montre aussi que le recours à de tels moyens n'est pas sans danger pour ceux qui les emploient; il n'y a aucun avantage à mettre ainsi en vedette, en lui permettant de se parer de l'auréole des martyrs, un journal qui a mérité une sanction de ce genre.

Au reste, durant la guerre, tenant compte précisément des graves conséquences matérielles qu'elles ont pour toute une série de personnes attachées à l'entreprise et n'ayant encouru aucune responsabilité, les autorités suisses n'ont ordonné de suspension ou d'interdiction qu'en dernier recours. Pendant les cinq ans et demi de la guerre, la suspension n'a été prononcée que dans quatorze cas, et deux journaux seulement ont été frappés d'interdiction<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Citée dans le Rap. Cons. féd. p. 134.

<sup>48</sup> Rap. Cons. féd. p. 318, de même, en particulier, que les p. 127, 128, 314, 315, 389.

Saisie et interdiction constituent donc des atteintes très sérieuses à la liberté de la presse. On ne saurait toutefois y renoncer complètement. Dans certains cas, il vaut mieux prévenir que guérir; il vaut mieux, lorsque cela est possible, empêcher que certains propos illicites soient diffusés et provoquent des répercussions fâcheuses dans le public, plutôt que d'attendre que ce résultat se soit produit pour punir le responsable.

Mais il importe alors de subordonner le recours à de telles mesures à des conditions strictes et précises qu'il est juste d'indiquer expressément dans la constitution.

Tout d'abord, il ne peut s'agir par ces moyens que d'empêcher des publications constituant un abus de la liberté de la presse. La saisie ou l'interdiction ne peuvent être ordonnées qu'à l'égard d'un écrit déterminé et lorsqu'on a de bonnes raisons de supposer qu'il contient des opinions illicites ou délictueuses. Elles ne sauraient donc avoir qu'un caractère provisoire et ne peuvent être exceptionnellement tolérées à titre préventif que jusqu'au moment où le tribunal aura statué sur le caractère illicite ou délictueux de la publication. Elles ne peuvent pas être ordonnées en raison de la tendance générale d'un journal, sauf si cette tendance est en elle-même illicite.

L'interdiction d'une publication périodique ne doit toucher que le ou les numéros incriminés, et non pas les numéros à venir. En effet, comme leur seul but est d'empêcher la diffusion d'un écrit contraire au droit, les mesures en question ne peuvent pas être prises à titre de sanction; on ne saurait, même à la suite d'une publication qui aurait justifié une condamnation, interdire de façon durable ou suspendre temporairement la parution d'un journal, car, de cette façon, la mesure porterait sur des écrits non encore rédigés et qui pourraient fort bien être licites. Dès lors, on constate que la suspension qui aura toujours cet effet ne saurait être admise au nombre des mesures compatibles avec la liberté de la presse. Seuls, le séquestre, la saisie ou l'interdiction de textes déterminés constituant un abus de

la liberté de la presse peuvent être ordonnés préventivement et provisoirement par les organes de police puis, après jugement, être rendus définitifs par l'autorité compétente.

Quelle doit être cette autorité compétente ? On vient de voir qu'elle aura à juger s'il y a eu réellement un abus, première condition de l'exécution de la mesure. Du moment que nous avons admis plus haut que c'était au juge qu'il appartenait d'une manière générale de réprimer les abus de la liberté de la presse, la garantie de la procédure judiciaire doit également être assurée dans le cas particulier. L'autorité administrative ne doit pas être seule juge de l'illégalité de l'écrit séquestré. Selon une jurisprudence constante, le Tribunal fédéral a consacré ce point de vue en précisant, dans plusieurs arrêts, que l'autorité de police ne peut ordonner le séquestre d'un imprimé qu'à titre provisoire et que, pour une saisie définitive, il faut un ordre du juge, ou tout au moins que la décision du juge soit réservée<sup>49</sup>.

Pour la rédaction des prescriptions constitutionnelles sur ce sujet, nous nous rallions à la formule suivante :

«La saisie ou l'interdiction d'une publication ne peut être ordonnée qu'à titre provisoire et à la condition qu'une action judiciaire soit ouverte simultanément; le juge décide du maintien de cette mesure.»

Nous ne pensons pas qu'il faille, comme le faisaient certaines versions du projet de 1939, restreindre l'application de cette disposition aux seules publications suisses. Ces mesures doivent évidemment pouvoir être prises à l'égard de publications éditées hors de Suisse et dans ce cas, il est juste qu'on leur accorde les mêmes garanties.

---

<sup>49</sup> V. notamment A.T.F. 62 I p. 218 ss. spc. 225; A.T.F. 52 I p. 120 ss. spc. 123 ss.; A.T.F. 55 I p. 228 ss. spc. 240 et 241; A.T.F. 60 I p. 108 ss. (J.T. 1934 I p. 360 ss.).

### § 5. — Le problème du for; à propos des compétences de la Confédération

1<sup>o</sup> La détermination du for de la poursuite en matière d'abus de la liberté de la presse pose des questions délicates que la jurisprudence a eu très souvent à trancher. En effet, si l'on détermine le lieu de la commission du délit d'après la survenance de ses effets punissables, ou si l'on considère, du moins, qu'un délit est commis non seulement au lieu où a été, en fait, accompli l'acte incriminé, mais aussi au lieu où s'en sont manifestés les effets, il s'ensuivrait que, par exemple, en cas d'atteintes à l'honneur commises par la voie de la presse, on devrait pouvoir les poursuivre dans tous les lieux où pénètre l'écrit imprimé. Ainsi l'auteur risquerait toujours d'être cité en même temps devant plusieurs tribunaux différents pour répondre devant eux de la même publication. La jurisprudence des autorités politiques fédérales avait, dès avant 1874, refusé d'admettre cette conséquence. Reconnaisant qu'elle aurait pour effet d'entraver l'usage, même licite, de la presse tel qu'il est garanti par l'art. 55 C.F., on en avait déduit la nécessité de déterminer, en droit fédéral, le for de la commission du délit de presse, contrairement au droit commun, en le concentrant au lieu où l'un des actes punissables et de ses effets s'est accompli.

Se plaçant sur le même terrain, et pour empêcher ce qu'on appelle le «for ambulant», la jurisprudence du Tribunal fédéral a considéré comme décisif, non pas tant le lieu où l'écrit est imprimé, que celui où il est «édité», où il «paraît», c'est-à-dire le lieu d'où l'écrit «est lancé dans le public» et «y pénètre».

Ainsi, le Tribunal fédéral a déduit de la garantie de la liberté de la presse par la Constitution fédérale que, dans le cas où il s'agit de publications éditées en Suisse, le for de la commission du délit de presse doit être fixé au lieu où l'écrit incriminé «paraît» (en d'autres termes «est édité»), cela pour toutes les personnes qui peuvent en être rendues responsables (auteur, éditeur, rédacteur, imprimeur), sous ré-

serve du cas où la distribution de l'imprimé constitue un délit distinct.

Par lieu où l'imprimé «paraît», il faut entendre au sens de cette jurisprudence le «lieu d'où l'imprimé est répandu d'abord». Ce lieu initial n'est pas nécessairement celui où s'imprime la publication considérée, car l'édition peut être transportée tout entière dans un autre lieu pour y paraître. Ainsi le lieu où l'imprimé paraît, c'est, en résumé, le lieu d'où l'édition est envoyée pour la première fois par fractions plus ou moins grandes à différents endroits.

Le Tribunal fédéral a également jugé que la poursuite pouvait avoir lieu au domicile de l'accusé. De cette façon, il voulait simplement réserver au canton dans lequel le délit était commis la faculté de faire poursuivre les personnes responsables à leur domicile et il ne créait pas un second for fédéral pour la poursuite du délit de presse. Au point de vue intercantonal, le for de la commission du délit devait dès lors avoir le pas sur le for du domicile de l'inculpé. Ainsi, le Tribunal fédéral avait précisé qu'hormis le cas où il s'agit d'une affaire intercantonale, la compétence de l'autorité du lieu où l'inculpé est domicilié n'entre en jeu que subsidiairement, lorsque la répression au lieu de la commission du délit n'est pas possible, soit que l'infraction ait été commise à l'étranger, soit que le lieu de la parution de l'imprimé en Suisse soit inconnu, soit encore que l'extradition de l'accusé ne puisse être obtenue par le canton où le délit a été commis. Dans certains arrêts, le Tribunal fédéral semble cependant avoir admis le for du domicile à titre alternatif et non pas seulement à titre subsidiaire<sup>50</sup>.

Cette jurisprudence présentait un très grand intérêt à l'époque où la répression des délits de presse incombait entièrement aux cantons. Les prescriptions concernant le for

---

<sup>50</sup> V. notamment A.T.F. 51 I p. 128 ss. (J.T. 1925 I p. 629 ss.); A.T.F. 52 I p. 321; A.T.F. 60 I p. 127 ss. (J.T. 1934 I p. 369 ss.); A. Ernst «Die Schranken der Pressefreiheit» p. 88 ss.; Hafter «Lehrbuch des schweizerischen Strafrechts» p. 90 et 91; Burckhardt p. 518 ss.

étaient alors souvent différentes d'une partie à l'autre de la Suisse.

Aujourd'hui, vu son importance particulière et vu la nécessité qu'il y a de lui donner une solution claire et unique pour l'ensemble du pays, cette question a été tranchée sur le plan fédéral dans le cadre de l'art. 347 du Code pénal suisse. Ce texte a prescrit pour les infractions commises en Suisse par la voie de la presse, tout d'abord, alternativement la compétence du juge du lieu où l'imprimé a été édité, ou celle du juge du lieu où l'auteur de l'écrit a sa résidence, pour autant que cet auteur soit connu et qu'il ait sa résidence en Suisse. Ensuite, si le lieu de l'édition est inconnu, l'autorité compétente est celle du lieu d'impression. Si le lieu de l'impression est aussi inconnu, l'autorité compétente est celle du lieu où l'imprimé a été répandu. Si l'imprimé a été répandu en différents lieux, l'autorité compétente est celle du lieu où la première instruction a été ouverte. Enfin, s'il n'est pas possible de traduire l'inculpé devant la justice d'un des lieux indiqués ci-dessus, parce que le canton où il a sa résidence refuse sa remise, l'autorité compétente est celle du lieu où il a sa résidence.

Pour supprimer définitivement et clairement les inconvénients de l'application éventuelle du «for ambulant», les auteurs du projet de 1939 pour la révision de l'art. 55 C. F. avaient jugé bon — bien qu'ils aient déjà connu le projet de l'art. 347 C. P. S. — de consacrer la jurisprudence du Tribunal fédéral en ce qui concerne le for des délits de presse, dans une disposition de la Constitution fédérale. Ils proposaient de lui donner la teneur suivante: «Ceux qui répondent du contenu d'une publication éditée en Suisse ne peuvent être recherchés qu'au for de l'édition ou à leur domicile<sup>51</sup>.»

L'énonciation d'un tel principe dans la Constitution fédérale peut en effet présenter certains avantages. Comme il s'agit d'une question qui, en principe, appartient à un domaine réservé au canton, on peut admettre qu'il n'est pas

<sup>51</sup> Projet 1939 p. 67 à 69.

sans intérêt de prescrire une norme fédérale unique. Toutefois, cette norme est maintenant fixée par l'art. 347 C.P.S. et il ne paraît pas qu'il soit nécessaire de prévoir une disposition constitutionnelle pour la justifier.

D'autre part, les prescriptions du C.P.S. à cet égard sont complètes et paraissent satisfaisantes, tandis que la formule du projet de 1939 ne pouvait évidemment pas entrer dans tous les détails; le principe qu'elle pose ne règle pas tous les cas. Elle ne prévoit pas, par exemple, le cas où l'édition a été faite en Suisse mais dans un lieu qui n'est pas connu et où, en outre, le domicile du responsable est également inconnu.

Par ailleurs, les auteurs du projet de 1939 ont précisé que cette nouvelle disposition représenterait, en matière civile, un cas particulier de la règle de l'art. 59 C.F. prescrivant le for du domicile pour les réclamations personnelles. On peut toutefois craindre que l'existence d'une prescription spéciale dans l'art. 55 C.F. à côté de celle de l'art. 59 C.F. n'entraîne des difficultés d'interprétation et d'application.

Au surplus, bien que la détermination du for pour la poursuite des abus de la liberté de la presse constitue un problème important, il n'en reste pas moins qu'il s'agit là essentiellement d'une question d'application. De telles prescriptions ne doivent qu'exceptionnellement être introduites dans une charte constitutionnelle.

Il ne nous paraît donc pas indispensable de régler cette question de for dans la Constitution fédérale elle-même, et nous pensons qu'on pourrait renoncer à faire figurer dans le nouvel art. 55, l'alinéa prévu à ce sujet dans le projet de 1939.

2<sup>o</sup> Le même projet de 1939<sup>52</sup> envisageait ensuite d'introduire dans l'art. 55 C.F. un alinéa ayant la forme suivante:

«La Confédération institue, par voie législative, des peines pour réprimer les abus dirigés con-

---

<sup>52</sup> Projet 1939 p. 69 ss.

tre elle, ses autorités, sa sécurité militaire ou contre les mesures prises en vue de maintenir la neutralité (art. 85 ch. 6 C.F.).»

Les auteurs de ce projet estimaient qu'il était indiqué de profiter de la revision constitutionnelle pour délimiter exactement les compétences de la Confédération à cet égard. On peut certes soutenir ce point de vue et cette question mérite d'être étudiée et discutée à l'occasion de la réforme envisagée.

Cependant nous pensons que l'on peut aussi considérer que cette disposition, comme celle dont nous venons de parler, n'est pas absolument indispensable.

L'art. 55 C.F. actuellement en vigueur prévoit, il est vrai, que «la Confédération peut aussi statuer des peines pour réprimer les abus dirigés contre elle ou ses autorités» (alinéa 3). Mais lorsque cet article a été adopté la situation était différente de ce qu'elle est aujourd'hui. La répression des abus de la liberté de la presse incombait d'une manière générale aux cantons, en vertu de l'alinéa 2 de l'art. 55. Il fallait donc bien préciser que la Confédération pouvait, elle aussi, intervenir dans les cas où elle est directement intéressée et où les cantons ne le pourraient pas.

Il est certain que la Confédération doit prendre des mesures pour empêcher que l'usage illicite de la presse puisse compromettre sa sécurité intérieure ou extérieure (et par conséquent sa situation militaire également) ainsi que pour assurer le maintien de la neutralité du pays ou encore pour empêcher que la presse puisse nuire de manière illicite à ses autorités. Néanmoins, il est évident que ces mesures ne pourront être prises que pour réprimer des abus. Le projet le précise d'ailleurs, en ajoutant qu'elles devront être prises par la voie législative et prévoir des peines.

Or la possibilité de la répression des abus de la liberté de la presse est prévue d'une manière toute générale par l'alinéa 3 que nous avons proposé ci-dessus d'inscrire dans le nouvel art. 55 C.F. Par conséquent la Confédération peut (elle le doit même) édicter toutes les dispositions néces-

saies à cet égard dès l'instant où la compétence lui en est attribuée par une disposition quelconque de la Constitution. Elle peut le faire en instituant des peines, puisque l'art. 64 bis C. F. lui confère, d'une manière toute générale aussi, le droit de légiférer en matière de droit pénal.

Du moment que l'on admet que, de cette façon, la Confédération est, sans autre précision, compétente pour promulguer des dispositions légales réprimant pénalement les abus de la liberté de la presse dirigés contre les particuliers, il doit en être de même pour tous les abus envisagés dans le texte que nous examinons, d'autant plus que ce devoir lui est en outre imposé par d'autres dispositions constitutionnelles, tout spécialement l'art. 2 C. F. et, pour autant qu'une précision soit nécessaire sur ce point, l'art. 85 ch. 6 C. F. pour ce qui concerne plus spécialement le maintien de la neutralité.

Est-il, d'autre part, vraiment nécessaire de mentionner exactement les compétences de la Confédération dans ce domaine, soit pour qu'il n'y ait aucun doute quant aux devoirs qui lui incombent, soit pour limiter son droit d'intervention uniquement aux cas expressément cités ?

Ses devoirs sont évidents; une précision à ce propos paraît donc superflue. Et si l'on envisage de donner au texte en question une portée restrictive, ce serait poursuivre un but illusoire, vu la prescription générale de l'alinéa 3 nouveau. Sans vouloir pousser plus loin cette étude, nous pensons, pour notre part, que l'on pourrait renoncer à introduire un tel texte dans la Constitution fédérale.

Quant aux dispositions légales nécessaires pour atteindre les buts envisagés ici, elles pourraient faire l'objet d'une étude intéressante, tant en ce qui concerne les prescriptions déjà en vigueur — et parmi celles-ci celles qui pourraient être révisées — qu'en ce qui concerne les dispositions nouvelles qu'on pourrait juger désirables. Toutefois cette étude nous entraînerait trop loin. Il ne s'agit plus là de la réforme constitutionnelle et, au surplus, ces dispositions n'ont pas trait uniquement à la presse.

**§ 6. — Indépendance de l'expression de la pensée; fausses nouvelles et vérité de l'information; publication des ressources financières de la presse**

1<sup>o</sup> Afin que la presse soit en mesure de remplir sa mission dans l'intérêt du public, il importe, comme nous l'avons vu jusqu'ici, que son activité soit absolument libre de toute ingérence de l'Etat, celui-ci n'ayant à intervenir que pour réprimer les abus dont la presse libre reste responsable.

Mais l'on constate de plus en plus qu'il faut prévoir encore d'autres mesures pour assurer l'accomplissement de la mission de la presse dans les meilleures conditions possibles et au mieux des intérêts du public.

Ici il ne s'agit plus de garantir essentiellement la liberté de la presse vis-à-vis de l'Etat, mais d'assurer son indépendance à l'égard d'autres influences qui peuvent aussi s'exercer sur elle et, peut-être sans porter directement atteinte au principe de la liberté de la presse comme tel, détourner, sinon tous les journaux d'un pays, du moins plusieurs d'entre eux de leur véritable mission.

D'autre part, certains abus de la liberté de la presse sont assez difficiles à caractériser; leur répression ne rentre pas dans le cadre des dispositions appliquées jusqu'à présent; il convient de rechercher si l'on peut les empêcher et y porter remède par des mesures spéciales.

Certains individus peuvent par exemple chercher à s'assurer la maîtrise d'un grand nombre de journaux afin d'exercer une plus grande influence sur l'opinion publique et l'amener ainsi à adopter les points de vue particuliers qui sont les leurs. On peut aussi envisager entre autres le cas d'un individu ou d'un groupement d'individus profitant d'une situation prédominante pour obliger un ou plusieurs journaux à taire des faits qu'il serait normal et nécessaire de porter à la connaissance du public, ou pour dénaturer des informations.

On comprend que l'on désire protéger le public contre des dangers de ce genre qui peuvent avoir des conséquences importantes étant donné la très grande influence que les journaux exercent pour la formation de l'opinion publique.

Malheureusement la réalisation de ce désir se heurte à de multiples difficultés dès l'instant où l'on veut établir des mesures d'application pratique.

2<sup>o</sup> Une première question se pose. Comment protéger la liberté d'expression du journaliste contre les pressions et les contraintes que l'on peut essayer de lui faire subir ?

A ce propos on peut tout d'abord penser à l'art. 181 C. P. S. sur la contrainte, aux termes duquel « celui qui, usant de violence envers une personne ou en la menaçant d'un dommage sérieux, ou en l'entravant de quelque autre manière dans sa liberté d'action, l'aura obligée à faire, à ne pas faire, ou à laisser faire un acte sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende ».

En principe rien n'empêche que cet article soit appliqué lorsqu'un journaliste est l'objet d'une telle contrainte. Néanmoins il ne faut pas se faire trop d'illusions sur la valeur pratique d'une telle disposition. La violence ou l'entrave à la liberté d'action seront exceptionnellement rares. Le cas qui peut se présenter le plus fréquemment est celui de la menace d'un dommage sérieux, par exemple lorsqu'un gros annonceur menace un journal de lui retirer sa publicité s'il publie ou ne publie pas telle ou telle nouvelle. Or il sera sans doute toujours très difficile d'établir s'il s'agit là, vraiment, d'un « dommage sérieux » ou non.

On pourrait ensuite penser aux dispositions sur la corruption active et passive et sur l'acceptation d'un avantage (art. 288, 315 et 316 C. P. S.). Mais il est certain que ces textes ne pourraient pas être invoqués en matière de presse car le journaliste n'est pas compris au nombre des personnes qui y sont énumérées limitativement comme pouvant faire l'objet d'une corruption.

On peut se demander s'il conviendrait de reviser ces articles afin d'inclure également les représentants de la presse dans le cercle de ces personnes, ou s'il vaudrait mieux prévoir une nouvelle disposition réprimant spécialement la corruption en matière de presse.

Signalons à ce propos que le projet de « Statut de la presse » présenté à l'Assemblée nationale française le 30 juin 1947 contient une disposition (art. 47) punissant celui « qui, directement ou par personne interposée, verse une somme d'argent ou fournit un avantage en nature à une entreprise de presse ou à ses dirigeants ou préposés en vue d'obtenir la déformation ou la non-publication de faits ». Est également punissable « tout dirigeant ou employé de l'entreprise de presse qui a sollicité ou reçu pour l'objet visé les sommes ou avantages dont il s'agit ».

Il ne serait pas sans intérêt d'étudier la possibilité d'introduire une disposition analogue dans le C. P. S. Cette manière de faire serait préférable à la simple extension des art. 288, 315 et 316 C. P. S. Ceux-ci concernent des cas bien définis et différents de ceux qui peuvent se produire dans le domaine de la presse; on peut admettre que leur traitement doit être différent et peut-être plus sévère.

Dans une disposition nouvelle et spéciale à la presse sur ce sujet, il ne faudrait pas se limiter à la remise de sommes d'argent ou d'avantages en nature. Il serait bon d'y réprimer aussi la contrainte à l'égard de la presse, en punissant également la menace d'un dommage sérieux ou de la perte d'un gain sur lequel on peut normalement compter. Cela pose évidemment des questions délicates, mais qui ne nous semblent pas insolubles. Et, en tout cas, le fait qu'une telle menace serait expressément considérée comme un délit lorsqu'elle touche la presse, assurerait mieux l'indépendance de celle-ci dans le cas que nous envisagions plus haut et pour lequel l'art. 181 C. P. S., ayant une portée toute générale, peut produire moins d'effet.

3<sup>o</sup> Pour garantir son indépendance et sa liberté d'expression, la presse a de tout temps revendiqué la reconnaissance du droit à l'anonymat et du secret de rédaction.

Si l'on veut que le journaliste puisse exprimer ses avis sans entrave, échapper à des pressions plus ou moins marquées que pourraient tenter des personnes avec lesquelles il

est en relation à des titres divers, jouer son rôle de critique objectif sans considération de personne, et prendre part en toute indépendance au combat politique dans le cadre de la démocratie, on ne saurait l'obliger à agir en toutes circonstances visière ouverte, ce qui est évidemment l'idéal. Il faut qu'il ait, dans certains cas, la possibilité de se retrancher derrière l'anonymat, pour autant que l'on puisse, de toute façon, atteindre un responsable. Le droit à l'anonymat est, dans un certain sens, une nécessité naturelle de la liberté de la presse. Si cet anonymat était interdit, la presse pourrait subir diverses entraves et rencontrer diverses difficultés dans son activité<sup>53</sup>.

Ce droit a été reconnu par l'alinéa 2 du chiffre 3 de l'art. 27 C. P. S. qui prescrit que, lorsqu'une infraction a été commise par la voie de la presse, le rédacteur signant comme responsable n'est pas tenu de nommer l'auteur de l'article. En outre, pour découvrir le nom de ce dernier, aucune des mesures de coercition prévues par la loi de procédure ne pourra être employée contre le rédacteur, ni contre l'imprimeur ou son personnel, ni contre l'administrateur-gérant ou l'éditeur. Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables dans certains cas réservés par le chiffre 7 de l'art. 27 C. P. S., ce qui est normal étant donné la gravité de ces cas.

Plus encore que pour garantir l'anonymat éventuel de l'auteur des articles (d'autant plus, qu'en principe, les journalistes professionnels, en tout cas, devraient avoir à cœur de mener en général ouvertement le combat), le secret de rédaction est nécessaire et indispensable lorsqu'il s'agit de la source des renseignements sur lesquels un journaliste s'est fondé pour rédiger un article. Il faut que le journaliste puisse garantir à ceux qui lui fournissent des renseignements qu'il ne sera pas fait état de leur nom, ni de leur intervention et que, quoi qu'il arrive, le journaliste ne pourra pas être contraint de révéler d'où il tient ses renseignements. Si tel n'était pas le cas, les représentants de la presse seraient, en maintes cir-

---

<sup>53</sup> Projet 1939 p. 134 ss.

constances, privés de la possibilité d'obtenir des renseignements. Pour diverses raisons fort compréhensibles, ceux qui seraient en mesure de les informer n'oseraient pas se hasarder à le faire.

Nous croyons que l'on doit interpréter l'art. 27 C. P. S. en ce sens qu'il couvre également le secret de la source des informations. Pourtant, il ne l'indique pas expressément et il semble que certaines confusions peuvent se produire à cet égard. D'autre part, ce texte n'est applicable qu'en matière pénale. Il n'existe aucune disposition analogue dans le domaine du droit civil, où le droit à l'anonymat et le secret de rédaction devraient également être nettement reconnus.

Tant pour garantir ces principes d'une manière générale (y compris le secret de la source) que pour obtenir leur extension aux procès civils, il est indiqué de prévoir une mention en ce sens dans la Constitution fédérale.

4<sup>o</sup> On entre dans un domaine singulièrement ardu et délicat lorsqu'on veut chercher des mesures qui permettraient de lutter contre les fausses nouvelles et d'empêcher les abus de la presse tendant à influencer l'opinion en faveur de certains intérêts particuliers.

Nous ne pouvons examiner ici tous les essais qui ont été faits pour mettre obstacle à la diffusion des fausses nouvelles. C'est une question qui préoccupe depuis longtemps des milieux très étendus et tout particulièrement les membres de la presse.

Rappelons cependant, en particulier, que la France a été le premier pays à prendre des dispositions à cet égard. Dès 1845 la diffusion des nouvelles destinées à alarmer la population et à ébranler sa loyauté envers l'Etat était réprimée pénalement. Des lois postérieures adoptèrent des formules quelque peu différentes. Une loi de 1849 interdisait la publication de fausses nouvelles «si elle est faite sciemment et est de nature à troubler la paix publique». La loi française sur la presse de 1881 rendait passible de sanctions la publication de nouvelles inventées de toutes pièces ou falsifiées si elles

étaient imprimées dans une intention mauvaise et si elles avaient pour effet de troubler la paix publique<sup>54</sup>.

Quant au nouveau projet français de juin 1947 sur le statut de la presse, il prescrit que « la publication, la diffusion ou la reproduction faite en connaissance de cause de nouvelles fausses, de pièces fabriquées ou mensongèrement attribuées à des tiers sera punie d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 10 000 à 1 million de francs ». La peine sera plus sévère si les nouvelles fausses, les pièces fabriquées ou mensongèrement attribuées à des tiers se rapportent à une instance judiciaire en cours.

Signalons, d'autre part, en particulier, que la loi schwytzoise d'introduction du C.P.S. punit celui qui, sans raison suffisante de les tenir pour vraies, lance ou propage des rumeurs ou des nouvelles fausses qui sont de nature à alarmer ou à troubler la confiance publique. Le Tribunal fédéral a jugé qu'une telle disposition était du domaine réservé aux législations cantonales et qu'elle n'était pas contraire au droit fédéral<sup>55</sup>.

Par ailleurs, l'arrêté du Conseil fédéral concernant les dispositions édictées en vue de protéger l'ordre constitutionnel, réprime, dans sa version du 7 mars 1947, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1948<sup>56</sup>, la « propagande tendant à modifier ou à mettre en danger d'une manière illicite l'ordre fondé sur la Constitution de la Confédération ou d'un canton » (art. 1 al. 2), ainsi que le fait de lancer ou de propager « une information inexacte ou de nature à déformer des faits, tendant à mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération, en particulier, à soutenir les intérêts de l'étranger au préjudice de la Suisse » (art. 2 al. 1). Il punit aussi « celui qui, publiquement, de façon vile ou continue, aura décrié les institutions politiques de la Confédération ou des cantons, en particulier les principes démocratiques qui sont à leur base,

---

<sup>54</sup> Doc. ONU E/CONF. 6/24 « Notes sur les fausses nouvelles » p. 7 et 8.

<sup>55</sup> A.T.F. 71 IV p. 102 ss.

<sup>56</sup> R.O. lois féd. 1947 tome 63 p. 139.

celui, notamment, qui aura lancé ou propagé à ces fins des informations inexactes ou de nature à déformer des faits» (art. 2 al. 2).

Relevons d'emblée que, si la première de ces dispositions peut être considérée comme acceptable, parce qu'elle précise bien qu'il s'agit uniquement de réprimer la propagande tendant à modifier ou à mettre en danger d'une manière illicite l'ordre fondé sur la Constitution..., les deux autres dispositions nous paraissent, en revanche, d'une valeur contestable, ne serait-ce déjà qu'en raison de leur manque de précision.

La lutte contre les fausses nouvelles a fait l'objet de nombreuses discussions au cours de congrès et de conférences sur le plan international. Jusqu'ici ces discussions n'ont abouti à aucun résultat pratique.

On était pourtant presque arrivé à une solution concrète lors du Congrès international des éditeurs de journaux à Rome en 1938. Une convention concernant la rectification des nouvelles fausses ou dénaturées fut alors mise au point et d'emblée approuvée par les représentants de plusieurs organisations nationales d'éditeurs. Il y était notamment convenu que les associations d'éditeurs contractantes s'engageaient, dans les cas de publication d'une nouvelle fausse ou dénaturée par un journal, à agir auprès de l'association auquel ce journal était affilié pour qu'il insère une rectification dans le plus bref délai, cette rectification devant être envoyée par l'association du pays lésé<sup>57</sup>.

C'était là, en tout cas, un intéressant essai de collaboration entre des associations de presse appartenant à différents pays. Mais la guerre éclata peu après et la convention ne fut, sauf erreur, jamais appliquée.

Un nouveau projet de convention relatif à l'institution du droit de rectification en matière internationale a été élaboré au cours de la récente Conférence des Nations unies sur la liberté de l'information<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> V. Karl Weber «Die Schweiz im Nervenkrieg» p. 76 et 77.

<sup>58</sup> Doc. ONU E/CONF. 6/79, «Acte final de la Conférence sur la liberté de l'information» p. 12 ss.

Notons encore que, pour permettre à la Confédération de prendre des mesures pour faire observer le devoir de véracité de la presse, M. le D<sup>r</sup> M. Feldmann avait envisagé, lors de l'établissement du premier projet de revision de l'art. 55 C.F. qu'il avait préparé pour les associations professionnelles de la presse suisse, de prévoir une disposition que nous pensons pouvoir traduire comme suit :

«La législation fédérale règle la responsabilité en ce qui concerne les abus de la presse, garantit le droit de refuser d'indiquer les sources dans les procès de presse et établit une procédure pour assurer le respect du devoir de vérité dans les relations de presse sur des faits et sur des événements réels qui sont importants pour la formation de l'opinion publique<sup>59</sup>.»

Pour différentes raisons, ce texte ne fut pas agréé par les assemblées des associations de presse intéressées et il ne figure donc pas dans le projet qu'elles ont soumis au Conseil fédéral en juillet 1939.

5<sup>0</sup> Il convient d'examiner maintenant comment et dans quelle mesure la Confédération pourrait prendre certaines dispositions dans les domaines que nous examinons ici. Mais il est alors de première importance d'adopter des formules délimitant avec la plus stricte précision possible le champ d'application et la portée des mesures envisagées. Il faut éviter toute possibilité d'interprétation trop extensive pouvant entraîner des conséquences qu'il est difficile de prévoir d'emblée.

Il importe, tout d'abord, de poser en principe qu'une intervention n'est à la rigueur possible que dans le pur domaine des faits et des événements concrets facilement constatables. Tout ce qui a trait à l'appréciation des faits par la presse, comme aux opinions qu'elle exprime, doit être considéré comme faisant partie d'un domaine intangible, sauf lorsque ces opinions sont contraires au droit et tendent à

---

<sup>59</sup> V. Karl Weber «Die Schweiz im Nervenkrieg» p. 311 ss.

modifier d'une manière illicite l'ordre établi. On ne saurait admettre la création d'un délit d'opinion; on ne saurait pas même admettre des mesures quelconques qui auraient pour effet d'interdire ou de modifier l'expression des opinions.

Cela crée d'emblée une première série de difficultés, car il est souvent singulièrement malaisé de dire si l'on se trouve vraiment en présence d'une simple relation de faits, ou de l'expression d'une opinion tirée des faits par déduction. Si j'écris, par exemple, que tel ou tel gouvernement est soumis à l'influence d'un autre gouvernement étranger, je peux soutenir que c'est là une constatation de fait. Mais on peut aussi me répondre que je n'arrive à cette conclusion que par une appréciation ou une interprétation erronée des faits réels. Et une telle question peut donner abondamment matière à discussion.

A ces premières difficultés s'en ajoutent d'autres encore plus complexes. Il s'agit d'établir la vérité. Mais où est la vérité? «A chacun sa vérité» a déclaré Pirandello. On doit malheureusement souvent constater à quel point cette affirmation est juste. Les hommes ont jusqu'ici perfectionné les moyens d'information et les procédés de transmission des nouvelles, mais cela n'a pas encore amélioré les moyens de connaître la vérité, ni surtout les conceptions que les hommes se font de la vérité elle-même.

Si, dans certains cas, il peut être possible d'établir l'exactitude d'un fait, parce qu'en particulier on pourra entendre des témoins assez sûrs qui l'auront dûment constaté, dans des cas beaucoup plus nombreux on ne pourra avoir aucune certitude à cet égard. Il en est ainsi pour nombre d'informations internationales. A propos de bien des événements actuels, la vérité n'est pas connue aujourd'hui. L'histoire peut-être l'établira dans de nombreuses années, et encore ce n'est pas du tout certain. La vérité est donc bien souvent particulièrement difficile à connaître et à établir. Comment, dès lors, faire grief à la presse lorsqu'il lui arrive de ne pas relater tout à fait l'exacte réalité des événements et comment pourrait-on, dans ces conditions, lui imposer telle ou telle version

de faits dont tout un chacun a grand'peine à se faire une idée exacte ?

Certes, on peut reprocher à des organes de presse de donner volontairement et en connaissance de cause des informations fausses à propos de faits sur lesquels ils sont en mesure de prendre des renseignements précis. La presse ne doit pas, cela est évident, dénaturer sciemment les faits. On pourrait éventuellement prendre des mesures pour l'en empêcher ou pour réprimer les abus de la liberté de la presse qu'elle commet en agissant de la sorte.

Cependant, là encore, il convient d'être très prudent. Le champ d'application de telles mesures doit être limité aux cas où l'on peut aisément établir et la fausseté des informations et la connaissance que l'organe responsable avait de la fausseté de cette information, car il peut aussi s'être trompé de bonne foi. Or ces cas sont relativement rares et fréquemment ces questions risquent de provoquer des discussions compliquées et délicates.

Il convient ici de poser une autre question. Si l'on envisage des mesures en cette matière, qui sera compétent pour intervenir ? Comme il s'agit ici de lutter contre les fausses nouvelles d'une manière générale, et non pas contre les publications inexactes qui portent atteinte à l'honneur ou aux intérêts personnels de particuliers (pour lesquels d'autres voies de droit sont déjà ouvertes), on ne voit guère que l'Etat qui puisse entrer en ligne de compte. Il pourra prévoir une action pénale qui sera instruite d'office. Ce sera ainsi une « action publique » prévue dans l'intérêt de la collectivité. Néanmoins qu'on le veuille ou non, les organes de l'Etat pourront être considérés comme portant la responsabilité de l'ouverture de telles poursuites.

Aussi bien, si l'on peut admettre que l'Etat intervienne ainsi dans des circonstances où il est directement intéressé, c'est-à-dire lorsqu'il s'agira, par exemple, du maintien de la sécurité intérieure ou extérieure, son intervention serait infiniment délicate lorsqu'il s'agirait de nouvelles sur des événements étrangers ne le concernant pas directement. En pa-

reilles circonstances, il y aura presque certainement deux ou même plusieurs versions des dits événements qui seront répandues dans le monde. La Confédération, en intervenant, devra nécessairement prendre fait et cause pour l'une de ces versions et les partisans des autres versions pourraient lui reprocher de ne pas observer strictement sa neutralité. Faire éclater la vérité est évidemment un noble idéal, vers lequel chacun doit tendre. Pourtant, on doit aussi reconnaître que pour un petit Etat comme le nôtre, l'intérêt que représente le maintien de sa neutralité est encore plus important et doit avoir le pas sur cet idéal de vérité si grande que soit sa noblesse.

Par ailleurs, si des dispositions légales autorisaient l'ouverture d'office d'action pénale pour réprimer les fausses nouvelles de toutes natures et de toutes provenances, on a tout lieu de supposer que le Conseil fédéral ne manquerait pas d'être l'objet de démarches diplomatiques demandant que des poursuites soient engagées pour des informations qui ne seraient fausses ou dénaturées que du point de vue des auteurs de ces démarches. Les expériences que nous avons faites dans la période de tension précédant la guerre de 1939-1945 et durant celle-ci, nous permettent de nous faire une idée des difficultés que cela pourrait entraîner. Il vaut beaucoup mieux que nos autorités puissent toujours répondre aux diplomates de quelque pays que ce soit que la presse suisse étant libre, aucune disposition légale ne leur permettrait d'intervenir. A cet égard la poursuite d'office des informations dénaturées présente pour l'Etat les mêmes dangers que la censure préventive<sup>60</sup>. L'Etat porterait la responsabilité des nouvelles censurées; il porterait aussi la responsabilité de la version juste qu'il voudrait opposer à la version déclarée fausse.

Bien qu'il soit éminemment souhaitable de faire toujours connaître la vérité, il ne nous paraît guère possible de promulguer des dispositions pénales à l'égard des fausses nouvelles en général. Trop d'obstacles pratiques s'y oppo-

<sup>60</sup> V. le présent rapport plus haut p. 158a et 159a.

sent. On ne peut pas réprimer la fausse nouvelle comme telle; on ne doit pas la réprimer essentiellement à raison de sa fausseté, mais bien à raison du but illicite que sa publication cherche à atteindre. C'est sur cet élément-là que l'on doit faire porter l'accent et il doit être un élément constitutif du délit.

Nous pensons donc que l'on peut déclarer répréhensible et punissable une propagande tendancieuse ayant pour but de provoquer la modification d'une manière illicite de l'ordre fondé sur la Constitution fédérale ou sur une des constitutions cantonales, ainsi que la publication, faite en connaissance de cause, d'une information inexacte tendant à mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération, tout spécialement lorsqu'il s'agit par ce moyen de soutenir les intérêts de l'étranger au préjudice de la Suisse. Mais nous estimons que l'on ne saurait pas aller plus loin.

Aussi bien, c'est dans ces limites que l'on pourrait reprendre certaines des dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 pour les consacrer sous forme législative dans le C.P.S., après les avoir modifiées dans le sens que nous venons d'esquisser. Et, à cet égard, il serait désirable de trouver une formule qui préciserait mieux en quoi peut consister la « mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération ».

Pour que le Code pénal puisse être complété par des dispositions de ce genre, il n'est pas nécessaire de prévoir une base constitutionnelle spéciale différente de celles que nous avons déjà envisagées (alinéa 3 du projet d'art. 55 C.F.).

6<sup>o</sup> En dehors des cas très limités que nous venons de voir, il ne paraît pas pratiquement possible d'envisager que l'Etat ou un organisme quelconque soit chargé de veiller à la véracité des informations. On peut retourner le problème dans tous les sens, on en revient toujours à la conclusion que c'est, en dernière analyse, au public lui-même qu'il faut laiss-

ser le soin de juger la valeur des nouvelles et des opinions qui lui sont communiquées par la presse. Le journal qui publie trop souvent des dépêches qu'il doit démentir le lendemain, ou dont les faits viennent bientôt démontrer l'inexactitude, se déconsidère aux yeux de ses lecteurs, à moins que ceux-ci soient aveuglés par les passions partisans. Comme la plupart des journaux ont besoin de leur clientèle de lecteurs, cela les engage automatiquement à veiller d'eux-mêmes à la sûreté de leurs informations.

Ce besoin de satisfaire le lecteur présente, en revanche, un autre danger. Pour certains journaux cherchant sans cesse à augmenter leur tirage et leurs recettes, le souci de l'information passe à l'arrière-plan; il faut attirer le lecteur, et pour cela lui offrir une matière appétissante, affriolante, excitante. C'est ce qui a donné naissance à la presse à sensation dont l'activité est fort éloignée de cette haute mission que nous voudrions voir remplie par toute la presse. Mais, là encore, les moyens pratiques d'intervention sont peu nombreux. Il en est cependant quelques-uns dont nous parlerons plus loin à propos des remèdes que l'on peut apporter à l'industrialisation de la presse, car c'est elle qui est la cause principale du défaut que nous venons de rappeler.

Par ailleurs, il est vrai que la théorie, défendue tout particulièrement par les Américains lors de la Conférence de la liberté de l'information à Genève, et selon laquelle plus il y a de sources d'information à la disposition du public, moins il y a de risques d'erreur, n'est pas entièrement satisfaisante. La multiplication des fausses nouvelles n'a pas pour résultat une information juste. Néanmoins, c'est cette théorie qui, à condition qu'on lui apporte quelques aménagements, doit être considérée comme étant la meilleure solution dans l'état actuel des choses. Elle présente, en tout cas, cet avantage très important que l'opinion publique n'est pas soumise à une influence unique qui pourrait façonner sa mentalité en la fondant dans le moule d'une propagande tendancieuse. La population peut juger en les confrontant les opinions diverses qui s'affrontent. La multiplicité et la variété de ces

opinions tient son esprit critique en éveil et lui évite de se laisser dominer par une seule tendance.

D'autre part, en faisant jouer librement la concurrence entre les journaux, ce système les oblige aussi à ne rien négliger pour améliorer la qualité de la matière qu'ils offrent à leur clientèle. Il empêche aussi que des faits importants de la vie du pays soient cachés au public, car sitôt qu'un journal signale une affaire, les autres doivent bientôt en parler à leur tour.

Ce système présente cependant certains défauts. Tout d'abord, pour que le lecteur puisse vraiment juger la valeur des informations et des opinions publiées, il faut qu'il veuille bien les comparer les unes aux autres avant de tirer ses propres conclusions. Il en a la possibilité puisqu'il peut trouver partout en abondance des feuilles de toutes tendances. Mais ceux qui lisent plusieurs journaux sont rares. Il faudrait donc que le lecteur puisse plus souvent trouver dans le journal qu'il achète régulièrement des éléments de comparaison. « Nous pensons, écrivait dernièrement Marcel Regamey dans un article sur « La presse et la liberté »<sup>61</sup>, que la liberté de la presse perdrait plusieurs de ses inconvénients si une colonne de chaque organe était réservée à l'adversaire ou, du moins, au contradicteur. Nous voudrions que quelques journaux donnent l'exemple, puis que l'Etat consacre l'usage. Les journaux n'y perdraient certainement pas en intérêt et le bourrage de crânes serait moins facile. La liberté de la presse sera moins illusoire quand le public aura effectivement la possibilité de choisir entre les opinions. »

Cette proposition est séduisante à première vue. Elle n'est toutefois pas réalisable pratiquement, en tout cas pas d'une façon si étendue. Les journaux ne pourraient pas se plier à une telle contrainte, ni accepter les lourdes charges que cela représenterait pour eux. Chaque journal a déjà quotidiennement une abondante matière de son cru à faire passer dans ses colonnes. Il arrive même très souvent qu'il n'ait pas de place en suffisance pour publier tout ce qu'il désire-

<sup>61</sup> La Nation, Lausanne, N° du 11 mai 1948.

rait faire connaître à ses lecteurs. Le papier de journal n'est malheureusement pas une matière extensible. On ne pourrait donc pas imposer aux journaux la dure servitude de réserver régulièrement à la contradiction une large part de cette place qui leur est si strictement mesurée. Il faut du reste relever que, en Suisse, certains journaux se font d'eux-mêmes un devoir de faire entendre, lorsqu'ils le peuvent, deux sons de cloches sur des problèmes importants et qu'ils acceptent souvent bénévolement de publier des lettres de contradicteurs.

Cependant tous n'agissent pas ainsi et, si l'on ne peut pas contraindre les organes de la presse à accueillir constamment de longs articles des partisans des conceptions opposées aux leurs, il est des cas où l'on doit admettre qu'ils ne sauraient se refuser à faire paraître une mise au point et une rectification. Lorsqu'un journal, par exemple, a commis une erreur de fait touchant directement une personne, lorsqu'il a relaté en les dénaturant les faits et gestes de quelqu'un, il est normal que celui qui est lésé par cette publication puisse l'obliger à donner à ses lecteurs la version exacte des faits en question.

On pourrait de cette façon atteindre un double but : premièrement celui de permettre aux lecteurs du journal en cause de connaître les deux points de vue ; secondement de donner à celui qui est touché par le texte incriminé la possibilité de justifier son point de vue devant ceux-là même qui ont été induits en erreur à son sujet.

C'est pourquoi nous jugeons utile et nécessaire que l'on introduise, dans la Suisse entière, l'institution du droit de réponse et de rectification que ne connaissent que de rares cantons. Cette institution ayant rencontré dans notre pays d'assez nombreuses oppositions, nous avons jugé nécessaire de lui consacrer un chapitre spécial qu'on pourra lire plus loin.

Pour l'instant nous nous bornons à noter que, pour avoir une valeur pratique, le droit de réponse doit être institué sur le plan de la législation fédérale et que, par conséquent, une mention spéciale à cet effet doit être portée dans l'art. 55 C. F.

7<sup>o</sup> La libre concurrence entre les journaux de diverses tendances doit donner au public la possibilité de former sa propre opinion, d'une part, en confrontant les différentes conceptions exprimées par la presse et, d'autre part, en appréciant ces conceptions à la lumière de la tendance que défend chaque organe. Mais, pour cela, il faut que le lecteur soit bien au clair sur les tendances des journaux qu'il lit.

Or, si dans bien des cas il est d'emblée renseigné à ce sujet (notamment lorsqu'il s'agit des organes de partis politiques aux étiquettes nettement déterminées), il n'en est pas de même pour tous les journaux.

Le journal est un objet de propriété privée; il appartient à un homme ou à un groupe d'hommes. Le propriétaire (individu ou groupement) entendant user de son droit, peut être tenté de faire de son journal un instrument au service d'intérêts particuliers. D'ailleurs, dans un régime démocratique, où la majorité des citoyens est l'arbitre des intérêts, on ne saurait contester à personne le droit d'exploiter un organe de presse pour défendre sa cause devant l'opinion publique. C'est pour cela que la presse est libre. Cependant ce n'est pas user loyalement de cette liberté que de se donner l'air de travailler dans l'intérêt général dans un journal qui, en réalité, ne s'emploie qu'à défendre des intérêts particuliers. Toutes les tendances doivent pouvoir s'exprimer. Mais il ne faut pas que le lecteur risque d'être trompé sur les intentions réelles des propriétaires des organes de presse. Aussi bien, pour cette raison, dans l'article que nous avons déjà cité, Marcel Regamey relève que «les journaux devraient publier les noms de leurs administrateurs et rendre accessible au public la liste de leurs actionnaires. Les journaux gagneraient d'ailleurs grandement à réduire à néant les rumeurs fausses qui circulent souvent sur leurs prétendues attaches financières». Il ajoute plus loin que les sources de recettes des journaux, vérifiées par des experts comptables, devraient également être connues du public.

En effet des subventions ou des appuis financiers divers peuvent placer des journaux sous certaines dépendances. Il

ne convient pas que celles-ci restent occultes et c'est pourquoi il faut que les lecteurs soient renseignés sur ce point aussi.

La nouvelle Constitution italienne du 22 décembre 1947 contient à son art. 21, consacrant la liberté de la presse, un alinéa aux termes duquel «la loi peut prescrire, en général, que les moyens financiers de la presse périodique doivent être rendus publics». Les dispositions sur cette matière ont déjà été préparées, mais elles n'ont pas encore été votées par le Parlement italien.

En France, on s'est également préoccupé de ces questions, de même que de celles que pose l'industrialisation de la presse. La presse devenant une industrie, celui qui investit des capitaux dans un journal ne cherche pas seulement un placement dont il veut augmenter le rendement par tous les moyens possibles, même au détriment de la valeur morale des informations, mais il essaye aussi d'acquérir une influence sur le public afin de retirer de cette façon d'autres profits. En s'efforçant d'atténuer le caractère industriel des entreprises de presse, on peut, dans une certaine mesure, remédier à la tendance au sensationnel et, surtout, ce qui est très important, garantir plus efficacement l'indépendance de l'expression des idées.

Le projet français de statut de la presse propose, dans ce domaine, toute une série de mesures. Il tend à faire de l'entreprise de presse «une maison de verre». Il exige notamment le dépôt au Parquet du lieu de publication et à la Chambre nationale de la presse française d'une déclaration indiquant les noms des propriétaires, membres de la société de presse et participants financiers. Il prescrit, d'autre part, l'indication dans un numéro du journal: a) de tous les renseignements sur les dirigeants, propriétaires et participants financiers de l'entreprise; b) du bilan qui doit faire apparaître tous renseignements utiles sur le nombre des abonnés, les subventions, les ressources de publicité, les bailleurs de fonds. Il ne permet la constitution d'entreprises de presse que selon certaines formes de sociétés et il impose un certain

éparpillement du capital social, aucun actionnaire ou porteur de part ne pouvant posséder plus de 10% du capital, ce qui ne lui permet pas d'acquérir une influence prépondérante pour fixer à son gré la tendance du journal. Il interdit en outre les cumuls de direction et les groupements d'entreprises <sup>62</sup>.

En effet, la constitution de trusts de journaux présente un danger très sérieux. Si la plupart des organes d'une contrée sont dans les mains des mêmes dirigeants, le public se trouve, en dépit de la diversité des titres de ces organes, soumis à une seule influence. Il n'a pas la possibilité de faire des comparaisons. La création de monopoles de fait, supprimant la concurrence entre les sources d'information, risque de mettre les lecteurs à la merci d'une seule tendance, peut-être vouée à des intérêts particuliers, qui ne pourront pas être décelés.

Les diverses dispositions du projet français sont fort intéressantes; les examiner en détail ici nous entraînerait cependant trop loin.

Les dangers d'une industrialisation poussée de la presse sont actuellement, fort heureusement, moins graves chez nous que dans d'autres pays. Néanmoins, à l'occasion d'une révision constitutionnelle établissant de nouveaux textes qui ne seront sans doute plus modifiés avant longtemps, il est indiqué de donner à la Confédération la possibilité de prendre, éventuellement, des dispositions dans tous ces domaines. Certaines de ces dispositions ne seront édictées que si le besoin s'en fait sentir dans un avenir plus ou moins éloigné; d'autres, au contraire, pourront être promulguées dès après l'entrée en vigueur du nouvel article constitutionnel.

Les différentes questions que nous avons étudiées dans le présent paragraphe pourraient être réglées dans un seul alinéa du nouvel art. 55 C.F. Nous ne pensons pas qu'il faille ici donner à la Confédération l'obligation d'inter-

---

<sup>62</sup> V. notamment les art. 7, 8, 9, 19, 20, 23, 25 et 35 de ce projet.

venir; il convient de lui en réserver simplement la faculté pour que les lois envisagées puissent être élaborées selon les besoins.

Nous proposons donc de donner à ce texte la forme suivante:

La Confédération peut édicter, dans les formes prévues à l'alinéa 3 ci-dessus, des dispositions légales:

a) pour protéger l'indépendance de l'expression de la pensée, en particulier pour garantir le secret de rédaction;

b) pour instituer un droit de réponse et de rectification;

c) pour réglementer le financement des entreprises de presse, pour interdire la constitution de trusts de journaux et pour prescrire que les noms des propriétaires particuliers, des administrateurs et des actionnaires des sociétés exploitant des organes de la presse périodique soient rendus publics, de même que les ressources financières de ces organes.

### § 7. — Les compétences réservées aux cantons

Les divers textes que nous avons étudiés jusqu'ici en vue de leur introduction dans un nouvel art. 55 de la Constitution fédérale, posent tout d'abord le principe de la garantie de la liberté de la presse, puis celui de la responsabilité de ceux qui utilisent la presse pour tous les abus qu'ils pourraient commettre, ces abus ne pouvant être définis que par la voie législative et réprimés par le juge. Ces textes accordent en outre à la Confédération le droit de prendre diverses dispositions législatives dans le domaine de la presse. Et, en ce qui concerne, d'une manière générale, la répression des abus par le moyen des règles du droit civil ou des règles du droit pénal, c'est également la Confédération qui est compétente en vertu des art. 64 et 64 bis C.F.

Est-ce à dire que dorénavant les cantons n'auraient plus le droit de prendre aucune disposition quelconque touchant à la presse ? En vertu de l'art. 3 C.F. «les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral». Tout en déléguant plusieurs droits au pouvoir central, le nouveau texte constitutionnel que nous examinons ici complété par les art. 64 et 64 bis C.F., réserve cependant encore une marge où la souveraineté des cantons peut s'exercer, ce qui est juste.

On pourrait toutefois soutenir qu'en garantissant la liberté de la presse dans sa propre constitution, la Confédération s'est attribuée, en même temps, la compétence exclusive d'édicter dans ce domaine toutes les prescriptions nécessaires, de quelque genre qu'elles soient. Notion de droit fédéral, la liberté de la presse ne pourrait être touchée que par des dispositions fédérales. Aussi bien, si l'on ne faisait pas une réserve expresse à ce sujet, les cantons n'auraient donc, même en vertu de l'art. 3 C.F., plus aucune compétence pour promulguer des prescriptions quelconques visant l'usage abusif de la liberté de la presse protégée par la garantie fédérale.

L'art. 55 C.F. actuellement en vigueur réserve expressément les compétences cantonales. Il est vrai qu'en 1874 cela était indispensable, la Confédération n'ayant pas les compétences qu'elle a aujourd'hui. Mais nous avons déjà relevé<sup>63</sup> que cette réserve ne concerne pas seulement les domaines qui sont aujourd'hui attribués à la Confédération, mais aussi d'autres domaines, en particulier ceux du droit administratif et de la réglementation de police. La situation est d'ailleurs la même à l'égard des autres libertés individuelles garanties par la Constitution fédérale et dont l'abus peut troubler l'ordre public, telles que la liberté de culte ou la liberté d'association. Les art. 50 et 56 C.F. réservent, en effet, aux cantons le droit d'édicter des mesures pour réprimer les abus de ces libertés.

<sup>63</sup> V. plus haut p. 130a ss.

Il est donc nécessaire de faire de même en ce qui concerne la liberté de la presse; les cantons sont compétents pour réglementer de façon générale la procédure civile et pénale; il faut qu'ils puissent aussi, s'ils le jugent bon, prévoir des procédures spéciales pour les affaires de presse. Ils doivent également pouvoir prendre des mesures de droit administratif ou de police dans ce domaine (par exemple: obligation, d'ailleurs rendue générale déjà par l'art. 322 C.P.S., d'indiquer sur les imprimés les noms et domiciles des éditeurs, imprimeurs ou rédacteurs; institution du régime de la patente pour le colportage d'imprimés, etc.).

Dans la formule qu'il proposait à ce sujet, le projet de 1939 accordait aux cantons une compétence générale, sous la seule réserve «des dispositions du présent article», c'est-à-dire du nouvel art. 55. Cette réserve nous paraît insuffisante. Il n'y a pas que l'art. 55 qui limite les droits des cantons quant aux questions touchant la presse. Il faut tenir compte, en outre, non seulement des art. 64 et 64bis, mais encore, en particulier, de l'art. 67 C.F. qui prévoit que l'extradition d'un canton à un autre ne peut pas être rendue obligatoire pour les délits politiques et pour ceux de la presse.

Nous estimons qu'il faut choisir une formule plus large et qui soit, en somme, parallèle à celle de l'art. 3 C.F.; en effet, elle devra, dans le domaine spécial de la presse, fixer un principe semblable à celui que cet art. 3 énonce d'une façon toute générale.

En ce qui concerne les dispositions restant dans la compétence des cantons, il convient d'examiner un autre point. D'après l'art. 55 C.F. actuel, les lois cantonales réprimant les abus de la liberté de la presse doivent être soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Toutefois cette approbation n'a qu'un effet déclaratif; elle ne fait que constater que, de l'avis de l'autorité, les prescriptions en question ne contiennent rien qui soit en contradiction avec les principes constitutionnels sur la liberté de la presse; elle n'a donc pas un effet constitutif et elle n'est pas une condition dont dépendrait la validité des prescriptions cantonales. La consti-

tutionnalité de ces prescriptions n'est pas définitivement consacrée par l'approbation du Conseil fédéral. Celle-ci n'empêche pas le Tribunal fédéral, lorsqu'il est saisi d'un cas d'application pratique de telle ou telle disposition cantonale, de refuser de lui laisser porter ses effets en la déclarant contraire à la Constitution fédérale <sup>64</sup>.

Le projet de 1939 envisageait de faire de l'approbation des lois cantonales une condition de leur validité. Nous ne pensons pas qu'un tel système constituerait une véritable amélioration. Il est juste que les prescriptions cantonales soient soumises au Conseil fédéral pour éviter d'emblée la promulgation de dispositions qui seraient incompatibles avec la garantie de l'art. 55 C.F. Il ne nous paraît cependant pas indiqué de laisser le Conseil fédéral seul juge de cette question. Il ne faut pas oublier que le Conseil fédéral est l'autorité exécutive, une autorité politique. La garantie du contrôle de l'autorité judiciaire nous semble préférable. Il ne faut pas que l'approbation des prescriptions cantonales par le Conseil fédéral résolve définitivement la question de leur constitutionnalité; il nous paraît plus sûr que, comme jusqu'ici, le recours de droit public reste ouvert contre les lois cantonales même après cette approbation.

Nous pensons que si, à cet égard, on conserve la même formule que jusqu'ici, la situation sera assez claire et que l'on saura que, sur ce point, il n'y a pas de changement avec le régime passé.

Enfin, il est bien entendu que, de même que cela a été le cas jusqu'ici, l'approbation du Conseil fédéral exigée par l'art. 55 ne sera nécessaire que pour les dispositions cantonales concernant spécialement la presse, et qu'elle ne le sera pas pour les prescriptions qui, limitant d'une façon générale et pour des raisons d'ordre public la liberté d'action des citoyens ou des personnes privées, restreignent par conséquent en même temps l'activité de la presse <sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> F. J. S. N° 321 p. 8; A. T. F. 60 I p. 120 ss. (J. T. 1934 I p. 364); Burckhardt p. 521.

<sup>65</sup> A. T. F. 60 I p. 120 ss. (J. T. 1934 I p. 360 ss. spc. 364).

Ainsi le dernier alinéa du nouvel art. 55 C.F. pourrait être rédigé de la façon suivante:

«Dans la mesure où leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, les cantons instituent par voie législative les mesures nécessaires à la répression des abus de la liberté de la presse; ces lois sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.»

### § 8. — Projet de texte d'un nouvel art. 55 C.F.

Nous reproduisons ci-dessous l'ensemble du texte d'un nouvel art. 55 C.F. qui nous paraît pouvoir servir de base pour la préparation de la prochaine révision constitutionnelle concernant la liberté de la presse:

La liberté de la presse est garantie.

Il ne peut être institué aucune censure préalable, sauf en temps de guerre ou de service actif et cela seulement pour la sauvegarde du secret militaire.

Les dispositions nécessaires à la répression des abus de la liberté de la presse sont édictées sous forme de lois ou d'arrêtés sujets au vote du peuple. Ces lois et arrêtés tiendront compte de la mission que la presse doit remplir dans un Etat démocratique. La répression de ces abus est de la compétence du juge.

La saisie ou l'interdiction d'une publication ne peut être ordonnée qu'à titre provisoire et à la condition qu'une action judiciaire soit ouverte simultanément; le juge décide du maintien de cette mesure.

La Confédération peut édicter dans les formes prescrites à l'alinéa 3 ci-dessus des dispositions légales:

a) pour protéger l'indépendance de l'expression de la pensée, en particulier pour garantir le secret de rédaction;

b) pour instituer un droit de réponse et de rectification;

c) pour réglementer le financement des entreprises de presse, pour interdire la constitution de trust de journaux et pour prescrire que les noms des propriétaires particuliers, des administrateurs et des actionnaires des sociétés exploitant des organes de la presse périodique soient rendus publics, de même que les ressources financières de ces organes.

Dans la mesure où leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, les cantons instituent par voie législative les mesures nécessaires à la répression des abus de la liberté de la presse; ces lois sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

## Chapitre II

### Revision des dispositions du C.P.S. sur la diffamation

1<sup>o</sup> Le Tribunal fédéral a appliqué successivement des principes différents pour apprécier le caractère délictueux des opinions exprimées par la voie de la presse. Rappelons que jusqu'à l'entrée en vigueur du Code pénal suisse en 1942, la répression des délits de presse était du ressort des lois pénales cantonales.

Dans une première période qui s'étend jusqu'en 1910, avec une brève interruption dans les années 1900 à 1902, le Tribunal fédéral s'est placé essentiellement sur le terrain de l'arbitraire. La liberté de la presse, disait-il, ne crée pas, en faveur de la presse, un privilège spécial qui permettrait que des actes réprimés par le droit commun puissent exceptionnellement échapper à une sanction pénale lorsqu'ils sont accomplis par le moyen de la presse. Il ne se préoccupait point alors des différences que présentaient en cette matière les divers codes cantonaux; il admettait que la définition des actes punissables étaient entièrement l'affaire des

législateurs des cantons. Dès lors, l'autorité supérieure de recours considérait, en résumé, qu'une condamnation pénale pour abus de la liberté de la presse était contraire à l'art. 55 C.F. seulement lorsqu'elle résultait d'une interprétation ou d'une application arbitraires des dispositions cantonales<sup>66</sup>.

Dans la seconde période (1900 à 1902), le Tribunal fédéral a adopté au contraire le point de vue que l'art. 55 C.F. accordait un droit individuel positif et concret. L'autorité fédérale de recours devait ainsi veiller à la protection de ce droit rentrant dans le domaine du droit public fédéral et, dans l'examen des recours qui lui étaient soumis, elle devait donc rechercher si l'application que les tribunaux des cantons avaient faite des principes du droit pénal ne portait pas atteinte au droit individuel de la liberté d'expression par la presse garanti par la Constitution fédérale. Afin que la liberté de la presse soit assurée partout de la même manière, on estimait, en outre, qu'il était nécessaire, sur la base de l'art. 55 C.F., de créer, par le moyen de la jurisprudence, une unité dans les principes applicables à la répression des délits de presse<sup>67</sup>.

2<sup>o</sup> C'est dans un arrêt rendu en 1911<sup>68</sup> que le Tribunal fédéral a exposé pour la première fois les principes qu'il a dès lors appliqués constamment pendant la troisième période qui a duré plus de trente ans, c'est-à-dire jusqu'en 1944. On peut résumer l'essentiel de ces principes de la manière suivante:

Le but de la liberté garantie par l'art. 55 C.F. est de permettre à la presse d'accomplir la mission particulière qui lui incombe dans un Etat moderne.

---

<sup>66</sup> V. Carl Ludwig: «Pressfreiheit und Pressdelikt» p. 11; Markus Feldmann «Pressefreiheit und schweizerisches Strafbuch unter besonderer Berücksichtigung der üblen Nachrede» p. 16 et 17.

<sup>67</sup> V. C. Ludwig op. cit. p. 12; Feldmann op. cit. p. 17.

<sup>68</sup> A.T.F. 37 I p. 368 ss. spc. 377 ss.

Comme nous l'avons déjà rappelé plus haut, cette mission consiste, d'après le Tribunal fédéral, «à renseigner le public sur des faits d'intérêt général, à l'orienter sur les événements d'ordre politique, économique, scientifique, littéraire ou artistique de tous genres, à provoquer dans le public un échange d'opinion sur des questions intéressant la collectivité, à s'employer à rechercher dans n'importe quel sens la solution pratique des problèmes dont s'occupe le public, à demander des éclaircissements sur l'administration publique et, en particulier, sur l'emploi des deniers publics, à dénoncer les abus commis dans la gestion des affaires publiques, etc.»<sup>69</sup>.

La presse a donc non seulement le devoir d'éclairer l'opinion publique en lui faisant connaître objectivement et le plus exactement possible les événements du jour après un contrôle aussi sérieux que le permettent les besoins de l'information rapide, mais elle a aussi la mission de diriger et de former l'opinion publique; à cette fin, elle a le droit non seulement de relater impartialement et consciencieusement les faits du jour, mais encore de les commenter, de les discuter, de prendre parti dans le débat, d'approuver ou de blâmer; elle a le droit de critique.

Dès lors, la presse doit bénéficier de la protection spéciale de l'art. 55 C.F. dès l'instant où, *in concreto*, elle agit pour remplir sa mission particulière et emploie pour cela des moyens adéquats, conformes aux bonnes mœurs et proportionnés au but visé. Lorsqu'une publication sur un sujet d'intérêt général et faite dans le cadre de la mission spécifique de la presse, touche d'une façon plus ou moins sensible à des intérêts privés, il convient alors d'apprécier la valeur relative de chacun des intérêts en présence. Ainsi on pourra, par exemple, considérer, d'une part, que le simple but de distraire ou d'amuser le public — qui peut souvent constituer un des éléments de la mission de la presse et même être le but principal de certaines publications — est insuffisant pour justifier une atteinte à des intérêts person-

<sup>69</sup> A. T. F. 37 I p. 377 (passage déjà cité plus haut p. 148a).

nels qui compromettrait gravement toute l'existence politique, économique et sociale d'un individu, alors que, d'autre part, lorsqu'il s'agirait de mettre en garde le public contre un danger sérieux d'ordre matériel, économique ou moral, les intérêts privés moins importants qui pourraient, dans ces conditions, être éventuellement touchés de façon inévitable, doivent rester à l'arrière-plan. La presse doit donc veiller qu'il n'y ait pas une disproportion évidente entre l'importance de l'intérêt général qu'elle met en avant et la gravité de l'atteinte qu'elle risque de porter en même temps aux intérêts personnels d'un individu. Lorsqu'elle est amenée à s'occuper de personnes déterminées, à discuter leurs opinions ou à critiquer leurs actes, il faut qu'elle s'en tienne à une relation et une appréciation objectives, sans recourir à des moyens de discussion inadmissibles, en dénaturant sciemment les faits, en accueillant et en répandant à la légère des attaques, des accusations ou des suspicions personnelles, ou encore en employant des expressions injurieuses.

En principe, la liberté de la presse donne par exemple le droit de critiquer les personnes qui prennent part à la vie publique, et cela même en ce qui concerne leur vie privée si et dans la mesure où celle-ci intéresse la situation publique de ces personnes. Toutefois des accusations portées contre une personne ne sont couvertes par la liberté de la presse que si elles sont fondées en fait, c'est-à-dire conformes à la vérité ou, tout au moins, si elles reposent sur des indications que l'auteur pouvait tenir vraies après les avoir examinées sérieusement et de bonne foi; en outre les expressions employées et, d'une façon générale, la tenue de la publication ne doivent pas être offensantes sans nécessité.

Tant qu'elle restait dans les limites résumées ci-dessus, la presse pouvait, jusqu'en 1944, invoquer la garantie constitutionnelle de l'art. 55 C.F. même à l'encontre de prescriptions formelles du droit pénal cantonal. En effet, cette jurisprudence reconnaissait l'existence d'une notion fédérale de la liberté de la presse qui devait s'imposer à tous les cantons. Les dispositions des codes cantonaux, sur les at-

teintes à l'honneur par exemple, ne pouvaient, dans leur variété, trouver à s'appliquer à la presse que dans la mesure où elles respectaient cette notion constitutionnelle. S'il en avait été autrement, le législateur cantonal eût été à même de fixer souverainement la limite entre l'usage licite de la liberté de la presse et ses abus, ce qui eût rendu impossible le contrôle fédéral.

Ainsi, quand les conditions fixées par cette jurisprudence étaient réalisées, des déclarations qui constituaient, d'après le droit cantonal applicable, un délit contre l'honneur, pouvaient ne donner lieu à aucune condamnation. Dans cette mesure, la garantie de l'art. 55 C.F. voulait que l'on considère comme légitime et licite la publication par la presse d'opinions qui, dans certains cas, auraient pu être qualifiées d'atteintes à l'honneur. La protection de la liberté de la presse par la Constitution fédérale interdisait — et c'est là l'essentiel — que l'on punisse des déclarations conformes à la vérité, ou des déclarations fausses mais faites de bonne foi et après un examen sérieux. Cette protection n'était refusée qu'aux allégations sciemment fausses ou aux allégations lancées à la légère ou de façon offensante et malveillante sans nécessité. Tout cela, bien entendu, restait subordonné à la condition primordiale que ces déclarations soient faites dans le cadre de la mission spécifique de la presse, car le Tribunal fédéral a toujours jugé qu'il n'y a de raison d'accorder à la presse une protection particulière que dans la mesure où elle remplit les devoirs qui lui incombent <sup>70</sup>.

3<sup>0</sup> D'une manière générale, les représentants de la presse avaient approuvé entièrement cette jurisprudence qui tenait

---

<sup>70</sup> V. C. Ludwig op. cit. p. 13 ss.; Feldmann op. cit. p. 17 ss.; Farbstein p. 15 ss.; Notes E. Thilo au J.T. 1934 I p. 354, 1936 I p. 322 et 1948 I p. 162; v. en outre A.T.F. 37 I p. 367 ss. spc. 377 ss.; A.T.F. 39 I p. 361 ss. et 585 ss. spc. 592 ss.; A.T.F. 40 I p. 382; A.T.F. 50 I p. 120 ss. spc. 125; A.T.F. 55 II p. 94; J.T. 1916 9 p. 474; J.T. 1918 I p. 109; J.T. 1924 I p. 637 ss. et 541; J.T. 1927 I p. 22; A.T.F. 70 IV p. 20 ss. (J.T. 1944 IV p. 76 ss. spc. 78).

compte des intérêts légitimes et des nécessités de leur profession. Les journalistes ne demandent nullement à être mis au bénéfice d'un régime spécial qui les autoriserait à léser autrui sans raison valable. Néanmoins, dans un Etat qui veut que la presse soit libre, il faut que celle-ci puisse, lorsque le but qu'elle poursuit le justifie, exprimer sans entrave et sans risque de sanctions même des opinions que d'aucuns peuvent parfois ne pas trouver très agréables. Toute vérité n'est pas bonne à dire; certes! Il est cependant nombre de cas où il faut que la vérité sorte au grand jour, même si cela ne plaît pas à tout le monde. Il était donc normal que l'on admette la possibilité d'atténuer parfois la rigueur de certaines dispositions pénales qui auraient pu autrement rendre très difficile l'accomplissement de la mission de la presse.

Il faut penser tout d'abord aux cas où la vérité doit pouvoir être exprimée et portée à la connaissance de l'opinion publique, alors que, strictement appliqué, le code ne le permettrait pas. Il se peut, en outre, qu'un journaliste ait connaissance d'un fait de nature à intéresser ses lecteurs, mais que, tout en ayant la certitude de son exactitude, il se rende compte, d'emblée, qu'il lui sera difficile, voire impossible, d'en rapporter la preuve. Il se peut d'ailleurs, aussi, que ce ne soit que dans la suite qu'il s'aperçoive de cette impossibilité. Il n'est pas très rare que l'on ait grand'peine à prouver des choses qui sont pourtant vraies. Les journalistes peuvent avoir des raisons tout à fait valables de ne pas démasquer leur informateur, alors même que celui-ci serait peut-être le seul à pouvoir faire la preuve de la véracité de son information. Dans tous ces cas la presse devrait-elle s'abstenir? Son public ne serait-il pas alors parfois en droit de lui reprocher de manquer de courage? De même, il se peut qu'un journaliste recueille «à bonne source» un renseignement qu'il a toutes raisons de tenir pour juste. Quand il le publie de bonne foi et après avoir pris toutes les précautions qui sont en son pouvoir, serait-il équitable de le condamner si, après coup, il se révèle que la «bonne source» a fait une erreur et que le renseignement était faux?

Il ne faut pas oublier non plus que, si le particulier qui n'a pas toutes les preuves en main peut en général garder le silence, il n'en est pas de même pour la presse. Elle ne peut pas taire des faits importants et d'intérêt général qui parviennent à sa connaissance. Elle ne possède pas les mêmes moyens que les autorités judiciaires pour en vérifier l'exactitude. Pour s'assurer qu'ils sont fondés, elle ne peut avoir recours qu'aux moyens dont elle dispose. On doit exiger qu'elle ne publie rien à la légère; et c'est une exigence à laquelle tous les journalistes honnêtes acceptent de se plier sans réserve. Mais il faut aussi reconnaître qu'on ne peut pas lui faire encourir une responsabilité pénale pour des erreurs qu'un examen sérieux ne lui a pas permis d'éviter.

Il est intéressant de noter ici que certaines législations facilitent dans le même sens que cette jurisprudence la justification de l'auteur d'un écrit accusé de diffamation. En particulier, dans les pays qui appliquent le *Common law* britannique, le plaignant n'obtient en général pas gain de cause si les critiques publiées par l'accusé sont «impartiales», si ce sont de celles qui conviennent pour une discussion publique, si elles ont été formulées sans intention malveillante, ou si l'accusé a fait officiellement des excuses avant que la plainte ait été déposée. En revanche, on sait que lorsque le caractère diffamatoire d'une publication est établi, les sanctions, en Angleterre notamment, sont particulièrement lourdes et sévères.

Plus significatives encore sont les dispositions en vigueur dans l'Etat de Washington selon lesquelles l'auteur d'une diffamation est acquitté «s'il a agi de bonne foi en croyant à la véracité et à l'exactitude de ses allégations, avec des raisons suffisantes de le faire». Dans d'autres Etats des Etats-Unis, on considère qu'il suffit que la publication ait été faite «pour des raisons valables» ou «pour des fins légitimes». Pour se disculper, l'accusé n'est alors pas tenu de prouver le bien-fondé de ses déclarations, mais seulement d'établir qu'il avait des raisons de croire qu'elles étaient justifiées. La loi tchécoslovaque sur la presse énonce une règle semblable

dans les termes suivants: «Si la loi exige que la véracité d'une allégation soit prouvée quant au fond et dans ses effets, l'accusé n'est passible d'aucune peine s'il établit qu'il avait de bonnes raisons de croire à la véracité de ses allégations et s'il est évident que leur publication a été faite dans l'intérêt public <sup>71</sup>.»

Ces différentes règles se rapprochent beaucoup des principes appliqués jusqu'en 1944 par le Tribunal fédéral.

Il convient également de signaler à ce propos une des résolutions prises par la Conférence des Nations unies sur la liberté de l'information à Genève en avril 1948. Il s'agit de la seconde partie de la résolution n° 26 concernant les lois sur la diffamation et dans laquelle la conférence a recommandé:

«1° que le Conseil économique et social invite un Comité de juristes ou une organisation internationale (telle que l'Institut international de droit pénal) à:

»a) étudier les législations des différents pays en matière de diffamation pour en relever les défauts et les anomalies; et

»b) formuler un ensemble de règles et de principes fondamentaux en matière de diffamation, en tenant compte du rôle que joue la presse dans un Etat démocratique;

»2° et que le Conseil économique et social attire l'attention des divers gouvernements sur l'ensemble de ces règles afin qu'ils en tiennent compte dans l'élaboration de leurs lois nationales sur la diffamation <sup>72</sup>».

Nous ne pensons pas devoir compter sur les conseils d'un organisme international pour améliorer nos dispositions sur

---

<sup>71</sup> Doc. ONU «Notes sur les lois sur la diffamation» E/CONF. 6/25 p. 14 et 16. Nous citons ici la loi tchécoslovaque à titre d'exemple, sans avoir pu toutefois vérifier si elle est encore en vigueur actuellement.

<sup>72</sup> Doc. ONU «Acte final de la Conférence des Nations unies sur la liberté de l'information» E/CONF. 6/79 p. 43.

la diffamation. Si nous citons cette résolution, c'est parce qu'elle montre que l'opinion du Tribunal fédéral selon laquelle il convient de juger les délits de presse «en tenant compte de la mission particulière qui incombe à la presse dans un Etat moderne», et que l'on retrouve presque identiquement exprimée dans la formule ci-dessus: «en tenant compte du rôle que joue la presse dans un Etat démocratique», semble bien admise d'une façon assez générale actuellement.

4<sup>o</sup> Mais la jurisprudence dont nous venons de parler n'a plus cours aujourd'hui. En effet, l'entrée en vigueur du Code pénal suisse, le 1<sup>er</sup> janvier 1942, a amené le Tribunal fédéral à se placer à un tout autre point de vue. Il eut l'occasion de le faire dans un arrêt rendu le 3 mars 1944 <sup>73</sup> (dans la cause Pfändler contre Weber et coaccusés), qui a déjà beaucoup fait parler de lui. Comme il forme le centre du nouveau problème qui se pose maintenant, il est nécessaire que nous en citions textuellement les principaux passages.

Après avoir rappelé les principes essentiels de sa jurisprudence antérieure, le Tribunal fédéral déclare:

«La réglementation par le législateur fédéral des délits contre l'honneur a toutefois modifié la situation. Le C. P. a donné forme au principe de la responsabilité pénale en matière d'atteintes à l'honneur par la voie de la presse, tel qu'il est contenu dans l'art. 55 C. F. ou tel que la jurisprudence l'y avait introduit; il en a déterminé de façon obligatoire la substance et la portée, comme les art. 28 C. C. et 49 C. O. l'avaient fait pour la responsabilité civile (A. T. F. 43 I 42; J. T. 1917 I 477). La notion fédérale du délit contre l'honneur a remplacé celle des droits cantonaux; elle seule fait règle. D'où il s'ensuit que la responsabilité pénale de l'auteur d'un imprimé ou de celui qui le répand ne peut, elle aussi, découler que du Code pénal suisse lui-même.

»L'art. 173 C. P. n'exige pas que l'auteur de l'accusation ou celui qui la propage aient agi par irréflexion ou légèreté. Il diffère en cela non seulement de la plupart des anciens

<sup>73</sup> A. T. F. 70 IV p. 20 ss. (J. T. 1944 IV. p. 76 ss.).

codes pénaux cantonaux, mais aussi du projet du C.P.S. qui contenait encore cette condition à l'art. 151 (Bull. stén. C.N. 1921 p. 117 et 154, C.E. 1931 p. 177).

» Selon l'art. 173, est punissable le simple fait d'affirmer ou de propager intentionnellement un fait propre à porter atteinte à l'honneur. Toutefois, si l'auteur prouve que ses allégations sont conformes à la vérité, il n'encourt aucune peine (chiffre 2); en outre, s'il se rétracte devant le juge, celui-ci peut atténuer la peine ou en exempter le délinquant (chiffre 3); cette faculté pourra notamment profiter à l'auteur de bonne foi. La loi ne contient pas de disposition spéciale sur la diffamation commise par la voie de la presse, ce qui n'est aucunement surprenant. Le législateur a entendu réaliser aussi complètement que possible le principe d'ordre moral qui veut que la personne lésée dans son honneur par des accusations contraires à la vérité obtienne réparation. On affaiblirait singulièrement la vertu de la loi, si l'on refusait à la personne diffamée par la voie de la presse la faculté de faire respecter son honneur chaque fois que l'auteur serait en mesure de se prévaloir de la mission de la presse et d'invoquer sa bonne foi, alors que, du fait de la large diffusion du journal et du pouvoir de suggestion qu'il exerce sur de nombreux lecteurs, l'atteinte aura particulièrement porté...»

Le Tribunal fédéral a confirmé ces nouveaux principes, en particulier dans un arrêt du 22 septembre 1944<sup>74</sup> où il a répété notamment: «La diffamation ne suppose pas que les accusations aient été portées à la légère, même dans le cas où elle est commise par la voie de la presse; l'art. 55 C.F. ne crée pas une exception à ce principe en faveur de la presse.» Il a fait de même dans un arrêt du 28 mars 1947<sup>75</sup> concernant des publications qui étaient destinées à soutenir la concurrence d'une entreprise dans le domaine économique et qui servaient donc à la défense d'intérêts purement matériels. A ce propos le Tribunal fédéral a rappelé que «le but de l'art. 55 C.F. n'est pas de protéger de tels intérêts, mais de

<sup>74</sup> A.T.F. 70 IV p. 145 (J.T. 1945 IV p. 98).

<sup>75</sup> A.T.F. 73 IV p. 12 ss. (J.T. 1947 IV p. 140 ss. spc. 142).

garantir la libre expression des opinions dans la presse, pour autant que ces opinions aient une valeur idéale». Puis il a ajouté: «D'autre part, l'ancienne jurisprudence relative à l'art. 55 C.F. admettait que nul ne pouvait être puni pour la publication de faits inexacts qu'il avait cru, de bonne foi et après un examen sérieux, conformes à la réalité; ce principe ne peut être maintenu depuis l'entrée en vigueur du Code pénal suisse. Celui qui utilise la presse pour attaquer autrui dans son honneur est soumis au droit commun, dans la mesure où le Code pénal suisse ne confère pas des droits spéciaux à la presse.»

Ce changement de jurisprudence n'a pas été sans causer quelques inquiétudes dans les milieux de la presse. On le comprend. Il marque en effet un retour en arrière en ce qui concerne les garanties accordées à la presse. On a abandonné les principes justes et équitables que la jurisprudence avait jusqu'alors tirés de la protection constitutionnelle de l'art. 55 C.F. pour apprécier le caractère délictueux des publications. On a renoncé, à cet égard, à prendre en considération la mission de la presse et les conditions spéciales qui en résultent pour son activité. La presse est exposée dorénavant à toute la rigueur de dispositions pénales trop strictes et trop sévères. Et elle a été placée ainsi dans une situation évidemment beaucoup plus difficile pour accomplir la tâche d'intérêt public qui lui incombe et dont la Tribunal fédéral avait pendant plus de trente ans reconnu les exigences.

Il est dès lors tout à fait naturel que l'on s'efforce de trouver le moyen de revenir à la situation antérieure. Pour cela, on s'en est pris pour commencer à la nouvelle jurisprudence. Toutefois — relevons ici dès maintenant — qu'à notre avis ce n'est pas là que se trouve le défaut essentiel. Le mal que nous déplorons maintenant a sa racine dans la disposition légale elle-même. Ce sont les principes que l'Assemblée fédérale a voulu introduire dans l'art. 173 C.P.S. qui ne conviennent pas. C'est donc ce texte qu'il importe de modifier.

Il est vrai qu'on ne pouvait guère, jusqu'à ces derniers temps, espérer qu'une demande de revision de l'art. 173

C. P. S. aurait quelque chance de succès. Il paraissait évidemment bien difficile d'entreprendre la réforme d'une disposition qui venait à peine d'entrer en vigueur.

5<sup>o</sup> Aussi bien, reconnaissant ces difficultés pratiques, le D<sup>r</sup> Markus Feldmann, dans une étude non publiée, datant de décembre 1945<sup>76</sup>, a recherché la solution principalement sur le terrain de la jurisprudence.

En résumé il observe tout d'abord qu'il est exact qu'aux termes de l'art. 113 al. 2 C. F., le Tribunal fédéral est lié par les lois votées par l'Assemblée fédérale et par les arrêtés de cette assemblée qui ont une portée générale. Il doit les appliquer sans pouvoir juger de leur constitutionnalité. Il ne peut donc pas les mettre en parallèle avec les dispositions constitutionnelles (par exemple avec l'art. 55 C. F.) et refuser de leur faire porter leurs effets parce que ceux-ci seraient incompatibles avec la garantie de la liberté de la presse.

Cela a déjà été tranché à plusieurs reprises, déjà avant l'arrêt Pfändler, par le Tribunal fédéral qui, dans des arrêts concernant l'application des règles du droit civil fédéral (art. 28 C. C. et 49 C. O.) a notamment affirmé que, dès que «la Confédération édicte des dispositions sur la responsabilité civile ou pénale à raison des produits de la presse, la liberté de la presse se trouve restreinte par le droit fédéral privé ou pénal et il ne peut plus être question d'un recours basé sur l'art. 55 C. F., car alors l'idée exprimée dans cet article est réalisée au moyen de ces dispositions qui en précisent le contenu et l'étendue. La condamnation civile ou pénale de l'auteur ou de l'éditeur de la publication incriminée ne peut plus impliquer que la violation de ces lois civiles ou pénales fédérales, de sorte qu'elle ne peut plus être attaquée que par la voie prévue par l'O. J. F. à l'égard de décisions fondées sur des normes de ce genre. Sous réserve du cas d'arbitraire, le recours de droit public est donc exclu, puis-

---

<sup>76</sup> Déjà citée plus haut: M. Feldmann «Pressefreiheit und schweizerisches Strafgesetzbuch unter besonderer Berücksichtigung der üblen Nachrede» p. 19 ss.

que, à teneur de l'art. 182 O. J. F. (actuellement art. 84), ce recours ne peut pas être formé pour violation des dispositions du droit fédéral civil ou pénal <sup>77</sup>.»

Cependant, poursuit Feldmann, si le Tribunal fédéral, en vertu de l'art. 113 al. 2 C. F., ne peut pas renoncer à appliquer une disposition de C. P. S. en la déclarant inconstitutionnelle, l'application de ce code devrait, elle, rester dans le cadre de la garantie constitutionnelle de la liberté de la presse. Dans son interprétation des dispositions fédérales qui le lient, le juge devrait s'en tenir à ces principes constitutionnels. Il est vrai que, lors des travaux préparatoires du C. P. S., diverses tentatives d'introduire des prescriptions particulières à la presse dans l'art. 173, ont été écartées. Mais cela ne signifie pas — dit encore Feldmann — que dans l'application de cet art. 173 C. P. S. le juge n'ait dès lors aucunement à tenir compte des conditions et de la mission particulière de la presse.

Certes! Toutefois nous pensons que le juge ne peut tenir compte de ces éléments que dans la limite du pouvoir d'appréciation que lui accorde les dispositions applicables. Or, lorsqu'il s'agit de prescriptions pénales, ce pouvoir d'appréciation n'est pas très étendu, même si l'on pense non seulement à la disposition spéciale de l'art. 173, mais aussi à celles de la partie générale du C. P. S. qui pourraient entrer en ligne de compte <sup>78</sup>. Tant que, dans l'appréciation d'une pu-

<sup>77</sup> A. T. F. 42 I p. 41 ss. (J. T. 1917 I p. 477 ss. spc. 478); v. également J. T. 1945 I p. 567.

<sup>78</sup> La situation est différente en ce qui concerne l'application à la presse des dispositions de droit civil. En effet, les textes du C. C. S. et du C. O. réservent beaucoup plus largement que ceux du C. P. S. le pouvoir d'appréciation du juge. En outre, lors de la revision du C. O. on a tenu à adapter ses dispositions aux besoins spéciaux de la presse et, en particulier, c'est justement parce que l'art. 49 C. O. s'applique aussi à la presse que l'on a rendu plus strictes les conditions de la responsabilité pour tort moral en exigeant que l'indemnité «se justifie par la gravité particulière du préjudice subi et de la faute» (v. J. T. 1917 I p. 477 ss. spc. 479).

Les art. 28 C. C. S., 41 et 49 C. O. ne disant ni d'une manière générale, ni pour la presse, à quelles conditions il est licite de porter

blication, l'application du C. P. S. dans son ensemble (dispositions spéciales et générales comprises) est correcte, il n'est pas possible d'invoquer comme tel le principe constitutionnel de la liberté de la presse. On ne saurait pas considérer cette application comme arbitraire, pour la seule raison qu'elle n'est pas conforme à ce principe. Agir autrement, ce serait introduire par la voie détournée de l'application de la loi, des notions que le législateur n'a, dans le cas particulier, pas eu l'intention de prendre en considération dans l'élaboration de cette loi.

Pour que le juge puisse tenir compte de la mission spéciale de la presse, il faut donc qu'il puisse le faire en se fondant sur une disposition de la loi applicable elle-même.

Et, dans la suite de son étude, Feldmann signale alors que divers textes du C. P. S. devraient, selon lui, permettre au juge pénal de faire entrer dans ses considérations les exi-

---

atteinte aux intérêts personnels d'autrui, il appartient et il incombe au juge d'apprécier les circonstances de chaque cas particulier et de peser les intérêts opposés en se fondant sur l'ensemble des principes du droit privé et du droit public qui règlent la matière et qui forment un tout.

«Dès lors, comme l'a déclaré le Tribunal fédéral (J.T. 1945 I p. 567 et 568), s'agissant d'une atteinte portée aux droits de la personnalité par la voie de la presse, le juge considérera, d'une part, les conditions particulières dans lesquelles travaille la presse et l'intérêt qu'elle peut avoir à renseigner le public sur un particulier et, d'autre part, l'intérêt de ce particulier à ne pas être l'objet d'articles publiés par la presse. En appréciant ces différents facteurs, le juge doit tenir compte du rôle que le législateur, notamment celui de la constitution, a reconnu à la presse. L'art. 55 C. F. est déterminant. Cela explique le fait que, même dans des procès civils, le T. F. continue d'évoquer les principes posés et développés en application de l'article constitutionnel (v. entre autres A. T. F. 43 II 636 et 60 II 406; J. T. 1918 I 117, 1935 I 296).»

Dans le cadre plus souple du droit civil, le juge est donc en mesure de tenir compte de la mission de la presse et des principes découlant de l'art. 55 C. F., ce qu'il ne pourrait faire dans l'application des dispositions nécessairement beaucoup plus strictes du droit pénal que si ces dispositions étaient elles-mêmes adaptées (comme celles du C. O.) aux besoins spéciaux de la presse.

gences de l'activité de la presse. Il cite à cet égard la prescription concernant l'admission de la preuve, lorsque celle-ci est d'intérêt public (art. 173 ch. 2 al. 2 C. P. S.), puis le principe admis par la doctrine et une jurisprudence constante de la sauvegarde des intérêts légitimes, et, ensuite, des dispositions de la partie générale du C. P. S., telles que les art. 18 (culpabilité, intention et négligence), 19 (erreur sur les faits), 20 (erreur de droit), et 32 (acte licite ordonné par la loi ou les devoirs d'une profession).

Cette argumentation est intéressante. Il est toutefois assez difficile de juger exactement dans quelle mesure ces dispositions permettraient de rétablir dans le domaine de la presse la situation qu'avait créée l'ancienne jurisprudence. Certaines d'entre elles, d'ailleurs, ne seraient pour cela d'aucun secours.

Certes, on peut penser qu'eu égard à la mission d'intérêt public de la presse, on pourrait parfois étendre en ce qui la concerne, les cas où la preuve de la vérité des allégations peut être admise dans le cadre de l'art. 173 ch. 2 C. P. S. Mais il ne s'agit là que d'un élément du problème et cette seule possibilité est insuffisante pour améliorer l'ensemble de la situation.

Quant à l'art. 18 C. P. S., il faut rappeler qu'au sens de cette disposition «l'intention doit porter sur tous les éléments constitutifs (objectifs) de l'infraction, telle qu'elle est caractérisée par la loi... Pour qu'on puisse parler de culpabilité intentionnelle, il faut donc, au total, que l'auteur ait commis consciemment et volontairement l'infraction, telle que la loi la caractérise en ce qui concerne ses éléments constitutifs. Par conséquent, dans chaque cas, c'est la définition de l'infraction dans la partie spéciale de la loi qui déterminera exactement l'objet de l'intention<sup>79</sup>.»

Or, si l'on se reporte à l'art. 173 C. P. S., on voit qu'il définit la diffamation comme une déclaration faite à un tiers et dans laquelle l'auteur a «accusé une personne ou jeté sur elle le soupçon de tenir une conduite contraire à

---

<sup>79</sup> Logo z «Commentaire du Code pénal suisse» p. 62 et 63.

l'honneur, ou de tout autre fait propre à porter atteinte à sa considération».

Sitôt que l'auteur a fait consciemment et volontairement une telle déclaration, il ne saurait contester avoir eu l'intention de commettre l'infraction de la diffamation telle que la loi la caractérise.

En effet, d'après l'art. 173 C.P.S., la fausseté de l'allégation n'est pas un des éléments constitutifs du délit. L'exactitude de la déclaration n'intervient qu'accessoirement pour permettre éventuellement l'admission de l'exception libératoire prévue dans certains cas par le chiffre 2 de l'art. 173 C.P.S.

Aussi bien, c'est sur ce point, en général, que pourrait porter la discussion. L'auteur aura estimé qu'il était en droit de publier telle déclaration bien que celle-ci comportât une atteinte à l'honneur, parce que, de bonne foi, il la croyait vraie et qu'il pensait qu'en en prouvant l'exactitude, il pourrait démontrer que son acte n'était pas punissable. Cependant, s'il est dans l'erreur sur ce seul point (c'est-à-dire la vérité de son allégation), l'intention délictuelle au sens strict du code n'en existera pas moins. On ne se trouve donc pas dans le cadre de l'art. 18 C.P.S. qui, à notre avis, ne peut pas être invoqué en l'occurrence<sup>80</sup>.

Il s'agirait plutôt des cas prévus par les art. 19 et 20 C.P.S., c'est-à-dire des cas de l'erreur sur les faits ou de l'erreur de droit.

On pourrait, en effet, être tenté de raisonner de la manière suivante en reprenant l'hypothèse que nous avons faite ci-dessus:

Lorsqu'il publie une déclaration que, de bonne foi et après un examen sérieux, il croit véridique, l'auteur part de l'idée que, pour se disculper, pour exclure la peine qu'on voudrait lui faire infliger, il suffira qu'il prouve la véracité de cette déclaration. Si, dans la suite, il ne parvient pas à rapporter cette preuve ou s'il se révèle qu'il a cru à tort au

<sup>80</sup> Logoz «A propos des délits contre l'honneur», Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 1946 p. 100.

bien fondé de son allégation, on pourrait dire qu'il avait «agi sous l'influence d'une appréciation erronée des faits». Il devrait dès lors, selon la règle de l'art. 19 C.P.S., être «jugé d'après cette appréciation si elle lui est favorable». En fait, tel serait, semble-t-il, le cas, puisque, précisément, il se trouvait dans l'erreur sur un fait qui devait rendre son acte non punissable.

Pour étayer ce raisonnement, on pourrait se référer à un passage du commentaire du Code pénal suisse de Logoz où l'on peut lire à propos de l'art. 19: «L'auteur agit également sous l'influence d'une appréciation erronée des faits au sens de l'art. 19, lorsque son erreur consiste... à croire à l'existence d'une circonstance qui a pour effet d'atténuer ou d'exclure la peine obligatoirement ou même à titre facultatif <sup>81</sup>.»

A première vue, cela pourrait nous incliner à penser que l'art. 19 C.P.S. pourrait trouver ici un terrain d'application. En effet, celui qui énonce de bonne foi dans la presse un fait faux, mais en le croyant vrai et en pensant ainsi pouvoir invoquer l'exception libératoire du chiffre 2 de l'art. 173 C.P.S., a effectivement cru par erreur à l'existence d'une circonstance ayant pour effet d'exclure la peine.

Néanmoins on ne peut pas soutenir ce raisonnement si l'on s'en tient à la théorie qui veut que les dispositions sur l'erreur se rattachent essentiellement au domaine de l'intention. Dans ce cas, pour qu'elle soit prise en considération, l'erreur doit porter sur un élément constitutif du délit ou, à tout le moins, sur un fait ayant une influence sur le caractère délictueux de l'acte; il doit s'agir d'une circonstance qui n'a pas seulement pour effet de rendre l'acte non punissable, mais bien de le rendre licite, comme par exemple dans le cas de la légitime défense putative <sup>82</sup>.

Mais surtout, pour ce qui concerne la diffamation, il faut se reporter à la genèse de l'art. 173 C.P.S. Le projet du

---

<sup>81</sup> Logoz «Commentaire du Code pénal suisse» p. 74.

<sup>82</sup> Logoz «Commentaire du Code pénal suisse» p. 73; Hafter «Lehrbuch des schweizerischen Strafrechts» § 36 V 1.

C.P.S. de 1918<sup>83</sup> faisait non seulement de la fausseté des allégations incriminées, mais encore de la légèreté avec laquelle elles sont avancées, des éléments constitutifs du délit de diffamation. Les Chambres fédérales ont précisément voulu supprimer ces deux conditions. Elles n'ont pas admis que le diffamateur puisse se disculper en affirmant qu'il n'avait pas agi à la légère. Or, c'est justement le résultat auquel on aboutirait si l'on appliquait l'art. 19 pour libérer l'accusé qui établirait qu'il a cru après un examen sérieux (c'est-à-dire fait sans légèreté) à la vérité de ses déclarations. Ce résultat serait donc contraire aux conceptions que le législateur a adoptées pour définir le délit de diffamation. Le diffamateur est punissable même si ce n'est pas à la légère qu'il a articulé des allégations fausses.

Dès lors, on doit admettre qu'au sens de l'art. 173 C.P.S. tel qu'il a été définitivement adopté, lorsque la preuve de la vérité est admise et rapportée, la peine est supprimée uniquement en raison de cette vérité et pas pour autre chose. C'est la vérité comme telle et la vérité seule qui rend l'acte non punissable; peu importe les idées que l'inculpé a pu se faire à ce sujet. Il ne saurait donc pas se libérer en invoquant son erreur quant à la véracité des faits qu'il a énoncés<sup>84</sup>.

On doit donc en conclure qu'on ne saurait appliquer l'art. 19 C.P.S. dans des cas tels que ceux qui étaient autrefois couverts par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Qu'en serait-il de l'art. 20 C.P.S.? Ce texte prévoit que «la peine pourra être atténuée librement par le juge à l'égard de celui qui a commis un crime ou un délit alors qu'il avait des raisons suffisantes de se croire en droit d'agir. Le juge pourra aussi exempter le prévenu de toute peine.»

Le Tribunal fédéral a examiné la possibilité d'appliquer ce texte dans une affaire de diffamation par la presse. Mais ce fut pour relever d'emblée qu'il n'existait pas de raisons

---

<sup>83</sup> V. également plus loin p. 221a.

<sup>84</sup> Logoz «A propos des délits contre l'honneur» p. 100. Le Tribunal fédéral a tranché la question dans le même sens dans un arrêt non publié Speiser c. Fuchs du 11 juin 1943.

suffisantes au sens de l'art. 20 C.P.S. pour excuser l'erreur invoquée<sup>85</sup>. Néanmoins, du fait qu'il a abordé cette question et qu'il n'a pas, de prime abord, invoqué des motifs d'ordre général à l'encontre de cette disposition, on pourrait déduire qu'il ne serait pas absolument exclu d'en faire état dans le domaine que nous étudions ici. On pourrait faire un raisonnement analogue à celui que nous faisons plus haut à propos de l'art. 19 C.P.S. Toutefois on se trouverait aux prises exactement avec les mêmes difficultés, car l'application de l'art. 20, comme celle de l'art. 19, ferait intervenir la notion des «allégations articulées sans légèreté» qui ne peut être prise en considération ici si l'on se base sur la portée que le législateur a entendu donner au délit de diffamation. Le recours à l'art. 20 C.P.S. paraît donc également exclu.

D'autre part, je ne pense pas que l'art. 31 C.P.S. puisse être d'un grand secours pour la presse. Cet article prévoit que «ne constitue pas une infraction l'acte ordonné par la loi, ou par un devoir de fonction ou de profession; il en est de même de l'acte que la loi déclare permis ou non punissable».

A supposer que cela soit possible, il serait très rare que l'on puisse vraiment assimiler les devoirs professionnels du journaliste au devoir de profession tel qu'il est envisagé dans cette disposition. Elle a essentiellement en vue des nécessités professionnelles telles, par exemple, que celles auxquelles le médecin doit faire face, et encore n'en tient-elle compte dans des cas limités<sup>86</sup>.

Par ailleurs, aucune loi, même par l'art. 55 C.F., ne déclare permise ou non punissable une publication fautive et diffamatoire, mais faite de bonne foi après toutes les vérifications nécessaires. C'est la jurisprudence qui avait tiré indirectement ce principe de la garantie constitutionnelle de la liberté de la presse. Et il ne paraît pas possible de prendre ce principe en considération dans le cadre de l'art. 32 C.P.S.

---

<sup>85</sup> A.T.F. 73 IV p. 27 ss. (J.T. 1947 IV p. 82 ss. spc. 88).

<sup>86</sup> Logoz «Commentaire du Code pénal suisse» p. 128 et 129.

Reste, en revanche, l'exception de sauvegarde des intérêts légitimes. Le Tribunal fédéral la soumet, en fait, à des conditions très strictes et il ne l'admet que dans des cas peu nombreux. Il a précisé que cette exception suppose une sorte d'état de nécessité, qui caractérise notamment la situation de la partie à un procès ou celle de la personne qui se sent obligée d'adresser une dénonciation à l'autorité. Et il exige surtout que celui qui prétend avoir agi pour sauvegarder des intérêts légitimes ait employé pour cela des moyens indiqués, c'est-à-dire adéquats.

A plusieurs reprises, le Tribunal fédéral a examiné s'il était possible d'admettre ce moyen de justification dans diverses affaires concernant la presse. Bien qu'il n'ait jamais tranché définitivement la question, il a toujours, dans les cas envisagés, refusé d'accorder aux inculpés le bénéfice de l'exception de sauvegarde des intérêts légitimes. Il a, en général, jugé que le moyen utilisé n'était pas adéquat<sup>87</sup>. Et voici comment il a posé le problème dans l'un de ces arrêts<sup>88</sup>: «Celui qui, par la voie de la presse, lance des accusations ou des suspicions attentatoires à l'honneur d'autrui, ne peut se prévaloir d'excuses spéciales. Il faut qu'il démontre, comme tout autre inculpé, s'être trouvé dans l'obligation d'affirmer, dans une forme convenable et pour sauvegarder des intérêts légitimes de nature privée ou publique, des faits auxquels il croyait après avoir fait tout ce qui était en son pouvoir pour se convaincre de leur véracité.»

Ces remarques indiquent bien que si l'on n'interprète pas cette notion de façon trop restrictive, on doit pouvoir, dans certains cas, en faire état en matière de diffamation par la voie de la presse.

Si l'on admet cette exception en faveur de la partie qui, dans un procès, défend des intérêts légitimes privés et de nature personnelle, à plus forte raison doit-on l'admettre pour

---

<sup>87</sup> V. A.T.F. 70 IV 20 ss. (J.T. 1944 IV 76 ss. spc. 80); A.T.F. 71 IV 225 ss. (J.T. 1946 IV p. 147 ss. spc. 151); A.T.F. 73 IV p. 27 ss. (J.T. 1947 IV p. 83 ss. spc. 88).

<sup>88</sup> A.T.F. 73 IV p. 12 ss. (J.T. 1947 IV p. 140 ss. spc. 142).

la presse qui, elle, en remplissant sa mission, défend des intérêts d'ordre public et de portée générale. Et, lorsqu'on doit considérer que les faits publiés sont de ceux sur lesquels il importe d'attirer l'attention de l'opinion publique parce qu'il est nécessaire de provoquer à leur propos une réaction générale, un mouvement d'opinion, on ne saurait contester que la presse soit précisément le moyen le plus adéquat. Il peut en être ainsi dans bien des circonstances. Aussi bien, pour ne pas être trop brimée dans l'accomplissement de ses devoirs, la presse devrait être plus souvent mise au bénéfice de ladite exception, qui trouve à son égard une application tout à fait normale.

6<sup>o</sup> On vient de constater que, sous réserve de l'exception de sauvegarde des intérêts légitimes — qui a toutefois été dans la pratique appliquée de façon très restrictive jusqu'à présent — tous les moyens que nous venons d'examiner paraissent dans l'ensemble des plus précaires et, en tout cas, insuffisants pour permettre le rétablissement de l'ancienne jurisprudence.

Dès lors, c'est bien la disposition légale sur la diffamation qu'il est nécessaire de modifier. C'est la conclusion à laquelle est arrivé Farbstein dans une étude consacrée à la liberté de la presse et à la diffamation<sup>89</sup>. Il a proposé que l'on introduise dans le C. P. S. un nouvel article 173 bis, ayant la teneur suivante :

«L'inculpé n'encourra aucune peine, s'il prouve que c'est de bonne foi qu'il a énoncé les accusations ou les soupçons dont il n'a pas établi la vérité. Le juge constate alors dans sa sentence que les accusations ou les soupçons ne sont pas conformes à la vérité ou n'ont pas été prouvés. Il se prononce quant à la condamnation aux frais d'après son appréciation de la faute de l'inculpé d'après le droit et l'équité.»

---

<sup>89</sup> Farbstein p. 30, 34 ss. et 37.

Une telle disposition ne fixerait pas une règle spéciale en faveur de la presse. Elle serait applicable à tous les justiciables. Mais le principe qu'elle établirait permettrait de tenir compte des nécessités de la presse mieux qu'on ne peut le faire dans le système actuel de la répression de la diffamation.

On sait, d'ailleurs, que ce n'est pas seulement pour la presse, mais d'une manière générale, que ce système n'est pas satisfaisant. Il a révélé également ses inconvénients dans nombre de cas qui n'avaient rien à faire avec la presse. M. le juge fédéral Logoz l'a démontré dans une intéressante étude traitant des délits contre l'honneur en général<sup>90</sup>. Il y relève précisément qu'«en ce qui concerne la diffamation, l'expérience acquise jusqu'ici ne prouve pas que le texte issu des débats parlementaires soit la solution idéale» et il fait observer qu'il y aurait avantage, sinon à revenir exactement aux dispositions sur la diffamation du projet du C. P. S. de 1918, du moins à adopter un système qui s'en rapprocherait.

L'art. 173 C. P. S. tel qu'il a été, après diverses modifications, adopté par les Chambres fédérales, est en effet très différent du texte qui concernait la diffamation dans le projet de 1918. Ce texte (art. 151 ch. 1) punissait pour diffamation «celui qui, à la légère et contrairement à la vérité, aura, en s'adressant à un tiers, accusé ou mis en suspicion une personne de tenir une conduite contraire à l'honneur, ou de tout autre fait propre à porter atteinte à sa considération».

Ainsi ce projet faisait et de la fausseté des allégations incriminées et de la légèreté avec laquelle elles étaient articulées, des éléments constitutifs du délit<sup>91</sup>. Il fallait établir que les accusations avaient été lancées à la légère et qu'elles n'é-

---

<sup>90</sup> Logoz «A propos des délits contre l'honneur» v. notamment p. 99 et 107 à 117.

<sup>91</sup> Rappelons que de nombreux codes pénaux cantonaux exigeaient aussi que les allégations diffamatoires aient été articulées «à la légère». Le Code pénal vaudois de 1931, qui excluait la preuve de la véracité des faits sauf dans quelques rares cas (délits commis par la voie de la presse et outrage à un fonctionnaire par exemple) exigeait que les allégations soient articulées «méchamment» pour

taient pas conformes à la vérité pour qu'une condamnation soit possible. Le projet (art. 151 ch. 2) punissait toutefois d'une amende des allégations vraies, mais seulement dans le cas où «le délinquant les a articulées sans motif plausible et dans le seul dessein de dire du mal d'autrui».

Une telle conception du délit de diffamation nous paraît normale. Il est juste de réprimer les atteintes à l'honneur portées sans raison et uniquement dans le dessein de nuire, même si elles reposent sur des éléments conformes à la vérité. En revanche, il est inéquitable d'infliger dans les autres cas une sanction pénale à quelqu'un qui a dit la vérité, et même à quelqu'un qui n'a pas dit la vérité, mais qui, après avoir pris toutes les précautions nécessaires, devait se croire dans le vrai et a articulé ses allégations de bonne foi et essentiellement pour atteindre un but légitime ou, comme c'est le cas pour la presse, afin de remplir les devoirs que lui impose sa mission d'intérêt public. Il ne faut pas oublier, en effet, que des allégations absolument exactes selon toutes les apparences, peuvent se révéler fausses seulement après coup et qu'il peut aussi arriver souvent que l'auteur d'allégations vraies se trouve cependant dans l'impossibilité matérielle de prouver leur véracité.

Il suffit, en bonne justice, que l'on punisse les allégations diffamatoires lancées à la légère et cela uniquement lorsqu'elles sont fausses, sous réserve des cas où il y a manifeste intention de nuire sans motif valable.

On peut cependant admettre, avec Logoz, qu'il est normal de ne pas imposer au plaignant l'obligation d'établir la légèreté et la fausseté des allégations<sup>92</sup>. On devrait renoncer à en faire des éléments constitutifs du délit. Celui-ci serait réalisé dès que des allégations propres à porter atteinte à l'honneur ou à la considération auraient été articulées devant un tiers. Le plaignant n'aurait donc pas d'autre fait

---

que la diffamation soit réalisée. Il restreignait ainsi la notion de la diffamation encore plus que ce n'est le cas des textes qui posent la condition que les allégations soient lancées «à la légère».

<sup>92</sup> Logoz «A propos des délits contre l'honneur» p. 115 et 116.

à prouver. L'inculpé, en revanche, serait autorisé, pour obtenir sa libération, à établir que ses déclarations sont conformes à la vérité ou qu'il ne les a pas articulées à la légère. La preuve sur ces deux points devrait alors être admise dans tous les cas, sans aucune des restrictions qui sont prévues actuellement par l'art. 173 pour la preuve de la vérité.

Mais il ne faudrait pas non plus que la libération de l'inculpé, dont les allégations se révèlent fausses mais qui ne les a pas lancées à la légère, risque de porter préjudice au plaignant. Il ne faudrait pas qu'on puisse en déduire que les accusations étaient fondées. C'est pourquoi, comme Farbstein l'avait déjà fait, Logoz remarque que la loi doit, en pareil cas, prescrire au juge de constater, dans le dispositif de son jugement, que les allégations articulées sur le compte du plaignant sont contraires à la vérité ou que la vérité n'a pas pu en être établie. Ainsi, bien que l'inculpé soit libéré, le plaignant obtiendra la réparation morale qui doit pour lui être l'essentiel, puisque, par cette constatation du juge, il sera lavé de l'accusation ou du soupçon porté à son égard.

En se fondant sur les considérations que nous venons de résumer, Logoz préconise de reviser l'art. 173 C.P.S. en lui donnant la forme suivante <sup>93</sup>:

«1<sup>o</sup> Celui qui, en s'adressant à un tiers, aura accusé une personne ou jeté sur elle le soupçon de tenir une conduite contraire à l'honneur, ou de tout autre fait propre à porter atteinte à sa considération;

»celui qui aura propagé une telle accusation ou un tel soupçon,

»sera, sur plainte, puni de l'emprisonnement pour six mois au plus ou de l'amende.

<sup>93</sup> Logoz «A propos des délits contre l'honneur» p. 117. Dans un article publié sous le titre «Üble Nachrede» dans la Revue suisse de Jurisprudence, Hafter se rallie entièrement aux principes de la réforme préconisée par Logoz; il propose de son côté pour la rédaction du nouvel art. 173 C.P.S. une formule un peu différente, mais qui nous paraît toutefois moins satisfaisante, car elle est moins simple.

»2<sup>o</sup> L'inculpé n'encourra toutefois pas cette peine<sup>94</sup> s'il prouve que ses allégations sont conformes à la vérité, ou qu'il ne les a pas articulées à la légère. Dans ce dernier cas, si les allégations de l'inculpé sont contraires à la vérité, ou si l'inculpé n'a pas prouvé qu'elles sont conformes à la vérité, le juge en donnera acte à l'offensé.

»3<sup>o</sup> Si, devant le juge, le délinquant reconnaît la fausseté de ses allégations et les rétracte, le juge pourra atténuer la peine ou exempter le délinquant de toute peine. Le juge donnera acte de cette rétraction à l'offensé.

»4<sup>o</sup> Celui qui, en s'adressant à un tiers, aura accusé une personne ou jeté sur elle le soupçon de tenir une conduite contraire à l'honneur, ou de tout autre fait propre à porter atteinte à sa considération, sera, sur plainte, puni de l'amende si les allégations sont conformes à la vérité mais si le délinquant les a articulées sans motif plausible et dans le seul dessein de dire du mal d'autrui.»

7<sup>o</sup> Cette réforme serait la meilleure solution à donner au problème qui nous occupe ici. Encore une fois, la presse ne demande nullement qu'on lui réserve des faveurs spéciales, mais simplement qu'on ne la laisse pas dans une situation qui complique et rend plus difficile l'accomplissement de sa tâche. Si l'on institue pour l'ensemble des justiciables un régime qui permette aussi à la presse d'exercer normalement son activité, les journalistes ne manqueront pas de l'approuver et de s'en déclarer satisfaits.

Pour notre part, nous pensons que le texte de l'art. 173 C.P.S. proposé par Logoz, donnerait, également du point de vue de la presse, les résultats escomptés. On pourrait, en

---

<sup>94</sup> Logoz propose de remplacer éventuellement ce premier membre de phrase par la formule suivante: «L'inculpé ne sera toutefois pas punissable en vertu du chiffre premier...»

l'appliquant, revenir à la situation créée par l'ancienne jurisprudence du Tribunal fédéral et tenir compte, dans le cadre du nouveau système de répression de la diffamation, de tous les éléments que l'on tirait autrefois de la garantie constitutionnelle de la liberté de la presse. Dans sa nouvelle formule, l'art. 173 C.P.S. tiendrait lui-même déjà compte des nécessités de ces principes constitutionnels. Le fait qu'une opinion aura été publiée dans le cadre de la mission spécifique de la presse, constituera le premier élément qui permettra d'établir que cette publication n'a pas été faite à la légère et n'est, par conséquent, pas punissable. Ensuite on ne pourra, évidemment, pas considérer comme faites à la légère toutes les publications qui reposent sur des indications que l'auteur a cru, de bonne foi et après un examen sérieux, conformes à la réalité; et il en sera ainsi même si ces indications se révèlent fausses dans la suite, ou s'il n'est pas possible de rapporter la preuve de leur véracité. L'importance plus ou moins grande de l'intérêt de portée générale que l'auteur d'un article incriminé aura voulu défendre, permettra aussi de juger s'il a agi ou non avec légèreté.

Le système envisagé aurait également le gros avantage de supprimer les nombreuses difficultés que les tribunaux ont eu à surmonter jusqu'à présent pour déterminer les cas où la preuve de la vérité pouvait être admise ou, au contraire, devait être refusée lorsque, la preuve n'étant pas dans l'intérêt public, les allégations touchaient à la vie privée ou à la vie de famille. Seule subsistera la restriction concernant les allégations lancées avec malveillance. Et c'est juste ainsi. C'est se montrer vraiment trop sévère que de condamner des personnes qui, sans méchanceté, ont avancé uniquement des faits strictement vrais. Au surplus, la réserve du dernier alinéa de la proposition Logoz sera suffisante pour protéger le domaine de la vie privée. Des atteintes à l'honneur reposant sur des faits touchant à la vie privée ne pourront, le plus souvent, pas être justifiées par des motifs plausibles et, si elles ont en outre été articulées dans le dessein de nuire, elles seront punissables.

Si l'on pouvait, encore en 1945, penser que le temps n'était pas venu de reviser le Code pénal suisse entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1942, il n'en est plus de même aujourd'hui. Une commission extra-parlementaire a été chargée d'étudier diverses modifications qu'il se révélait nécessaire d'apporter à ce code. Celui-ci est donc actuellement sur le métier, y compris son art. 173. En effet, nous croyons savoir que la commission extra-parlementaire a remis ce texte en discussion notamment pour ajouter les autorités comme telles et les groupements n'ayant pas la personnalité juridique aux personnes autorisées à porter plainte pour diffamation. Du moment qu'on a ainsi commencé à remanier cet article, il serait indiqué de procéder à un remaniement complet dans le sens proposé par Logoz, cela d'autant plus que cette réforme est non seulement désirée par la presse, mais qu'elle sera également heureuse pour l'ensemble des justiciables.

Aussi bien, est-ce en nous associant à cette proposition et en souhaitant que cette réforme soit entreprise que nous concluerons sur ce point.

8<sup>o</sup> D'autres questions peuvent encore se poser en ce qui concerne la presse et le Code pénal; nous ne pouvons que les signaler ici sans les examiner en détail.

L'art. 27 ch. 6 C.P.S. prévoit que l'action pénale pour les délits de presse se prescrit par un an à partir de la publication de l'imprimé. Il résulte de cette disposition et de celle de l'art. 72 al. 2 C.P.S. que pour les infractions commises par la voie de la presse, l'action pénale sera en tout cas prescrite à l'expiration d'un délai de deux ans.

D'aucuns estiment que cette prescription spéciale est trop courte. Dans certains cas compliqués exigeant une procédure délicate, il se peut que l'action soit prescrite avant la fin du procès. C'est pourquoi Farbstein propose soit d'abroger le chiffre 6 de l'art. 27, soit de le modifier en ce sens que le délai d'un an ne serait pas applicable aux atteintes à l'honneur. Pour ces infractions-là, même lorsqu'elles sont commises par la voie de la presse, ce serait le délai général de l'art. 178

al. 1 C.P.S. (deux ans) qui devrait être appliqué. Dans ce cas, le délai absolu de prescription serait de quatre ans.

Nous croyons, pour notre part, que bien que discutable le délai spécial de l'art. 27 ch. 6 est justifié. Tout ce que publie la presse est toujours très vite oublié. Lorsqu'un certain temps s'est écoulé, il n'y a plus aucun avantage, même pour le plaignant, à attirer de nouveau l'attention de l'opinion publique sur l'affaire. Il est au contraire nécessaire que de telles affaires soient liquidées aussi rapidement que possible. La menace que constitue un délai de prescription assez bref peut y contribuer.

Certains cantons ont adopté pour la répression des délits contre l'honneur des procédures qui peuvent donner lieu à des procès assez longs. Plutôt que de renoncer au délai de l'art. 27 ch. 6 C.P.S., il nous semblerait plus juste que, dans ces cantons, on institue, si on le juge nécessaire, une procédure plus rapide pour les affaires de presse.

A l'occasion de la réforme du C.P.S. actuellement en cours, il est d'autre part question d'introduire dans la partie concernant les délits contre l'Etat et la défense nationale certaines des dispositions répressives contenues actuellement dans l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947, pris, en vertu des pleins pouvoirs, en vue de protéger l'ordre constitutionnel <sup>95</sup>.

Nous avons déjà étudié plus haut (chap. I § 6 ch. 5) la façon dont il nous semble éventuellement possible de modifier certaines de ces dispositions pour les faire figurer dans le C.P.S. révisé. Nous avons également envisagé alors (chap. I § 6 ch. 2) l'éventualité d'inscrire dans ce code un article qui permettrait de réprimer la corruption active et passive des représentants de la presse, ainsi que les contraintes et pressions spéciales qu'on peut tenter d'exercer sur eux.

Nous ne reviendrons pas sur ces questions. En ce qui concerne plus spécialement les dispositions qui seraient ti-

---

<sup>95</sup> Arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1948; R.O. des lois féd. 1947 tome 63. p. 139. V. le présent rapport plus haut p. 182a, 183a et 188a.

rées de l'arrêté du Conseil fédéral visant à protéger l'ordre public, nous tenons cependant à affirmer encore une fois qu'il est de première importance d'éviter, dans la rédaction de tels articles, tout ce qui pourrait le moins du monde donner à ces infractions le caractère d'un délit d'opinion, ce qui serait absolument contraire au principe de la liberté de la presse.

### Chapitre III

#### Le droit de réponse et de rectification

1<sup>o</sup> Les sanctions pénales prévues pour réprimer les abus de la liberté de la presse et les dispositions de droit civil prises pour assurer la réparation du dommage matériel et du tort moral causés par ces abus, n'ont pas paru toujours entièrement suffisantes. On a surtout fait valoir qu'elles n'étaient pas exactement adaptées dans tous les cas aux circonstances ni aux effets particuliers des publications par la presse.

Poursuivre devant le juge pénal une injure ou une diffamation commises par la voie de la presse, c'est souvent leur accorder une importance excessive; c'est parfois leur donner en outre un retentissement plus grand que celui qu'a eu l'article incriminé. De plus, vu le temps qu'exige nécessairement toute procédure judiciaire, cette nouvelle publicité donnée à l'affaire survient à un moment où les allégations diffamatoires ont été oubliées par la plupart de ceux qui en avaient eu connaissance. Or c'est évidemment sitôt après que le public vient d'être nanti de ces allégations que le lésé a le plus grand intérêt à pouvoir en faire connaître la fausseté en leur opposant sans retard la vérité.

C'est pourquoi on a cherché à créer un moyen de défense qui soit vraiment approprié au genre et aux conséquences des attaques qui peuvent être lancées par la presse périodique. En cela on s'est efforcé de tenir compte à la fois de la nature spéciale de ce moyen de publication et de l'influence

plus grande que peut exercer une atteinte à l'honneur rendue publique par un journal.

De là est née l'idée d'assurer à la personne lésée par un article le droit de faire paraître une réponse dans le même journal. On entendait de cette façon lui donner la possibilité, d'une part, de présenter sa défense devant ceux-là même qui avaient été mis au courant de l'attaque et, d'autre part, de déclencher sa riposte dans les délais les plus rapides, afin que la rectification des allégations fausses puisse encore déployer le maximum d'effet et atténuer le plus possible le préjudice qui pourrait résulter du fait que ces allégations ne seraient démenties que beaucoup plus tard par le jugement d'un tribunal.

La France a été la première à consacrer ce droit dans une loi promulguée en 1822. Cet exemple fut suivi par la Belgique qui adopta cette institution dans un décret du 10 juillet 1831. Depuis lors le droit de réponse a été introduit dans la législation de nombreux pays. Il a été conçu et réglementé sous des formes assez différentes; mais il est toujours fondé sur les mêmes principes de base et il vise au même but.

Certains Etats ont adopté le système dit du «droit de réponse large», ou de «réponse libre». Dans ce système, dont la France a donné le modèle, toute personne, qui a été nommée ou désignée par un journal de quelque manière que ce soit, peut exiger de ce journal la publication d'une réponse. Le «droit de réponse libre» est considéré comme un droit général absolu et celui qui l'exerce est seul juge de la teneur, de la forme et de l'utilité de la réponse.

D'autres Etats ont institué un «droit de rectification» ou une «obligation de rectification»<sup>96</sup>. Dans ce système, qui va sensiblement moins loin que le précédent, la personne nommée ou désignée n'est, en général, autorisée à imposer au journal l'insertion d'une mise au point que dans la mesure où elle y a un intérêt, soit tout particulièrement lorsque les allégations qui la concernent sont inexactes ou offensantes.

---

<sup>96</sup> «Berichtigungszwang».

Dans le premier système, la simple désignation suffit déjà pour que la personne citée puisse invoquer le droit de réponse; dans le second, il faut, en plus, qu'il apparaisse nécessaire de corriger ou de réfuter une publication fautive ou malveillante pour que le journal soit obligé de donner suite au droit de rectification dont se prévaut la personne intéressée. Le droit de rectification est donc plus restreint et il s'applique à des cas moins nombreux que le droit de réponse large.

Les différentes législations ne s'en sont pas tenues uniquement à l'une ou l'autre de ces conceptions extrêmes. Entre ces deux pôles, elles ont établi diverses nuances. On peut toutefois les classer en deux catégories, placées sous l'une ou l'autre de ces étiquettes, selon que le droit qu'elles garantissent est plus ou moins étendu et se rapproche, ou du droit de réponse libre, ou du simple droit de rectification.

Aujourd'hui cette institution est en vigueur, sous la forme du droit de réponse: en France, en Belgique, au Maroc français, en Espagne, en Egypte, au Portugal, en Roumanie, en Syrie, en Turquie et à Haïti. On la trouve consacrée, sous la forme du droit de rectification, dans la législation des Etats suivants: Allemagne, Autriche, Bulgarie, Colombie, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Japon, Norvège, Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Guatemala et Panama. Les lois qui étaient en vigueur en 1940 en Estonie prévoyaient la possibilité d'exiger une «rectification» et, à la même date, la Lettonie accordait encore le droit de faire publier une «réfutation» ou une «explication»<sup>97</sup>.

La toute récente loi sur la presse promulguée en Italie le 20 février 1948 contient également des dispositions consacrant un droit de réponse et de rectification. Ce pays avait déjà, exactement un siècle auparavant, adopté l'institution du droit de réponse au sens large dans sa loi sur la presse du 26 mars 1848<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Doc. ONU «Le droit de réponse» E/CONF. 6/12 p. 2; Doc. ONU E/CN. 4/Sub. 1. 40; Exhenry «Le droit de réponse en matière de presse dans les législations d'Europe» p. 14.

<sup>98</sup> Doc. ONU E/CONF. 6/9 Add. 19; Exhenry p. 14 et 91.

Le projet de loi sur le statut de la presse, présenté par le gouvernement français le 30 juin 1947 (mais qui n'a pas encore été adopté définitivement) a maintenu les principes admis par les lois françaises antérieures tant pour la garantie du droit de rectification (qui n'est accordée en France qu'aux dépositaires de l'autorité publique) que pour celle du droit de réponse large (qui peut, lui, être invoqué par toute personne nommée ou désignée dans un journal français).

En revanche, cette institution n'a jamais été très répandue en Suisse. Le droit de rectification n'avait été introduit que dans les cantons de Berne (code pénal du 30 janvier 1866 art. 240-247), de Schaffhouse (loi sur la presse du 15 décembre 1837) et des Grisons (loi du 13 juillet 1839). Depuis l'entrée en vigueur du Code pénal suisse, seul le canton de Berne a maintenu des dispositions sur le droit de rectification, tandis qu'elles étaient abrogées dans les deux autres cantons cités ci-dessus<sup>99</sup>.

D'autre part, le droit de réponse, qui avait été introduit dans le canton du Tessin dans la première moitié du siècle dernier (loi sur la presse du 26 mars 1834) est actuellement encore reconnu dans ce canton. Il en est de même dans le canton de Vaud. Toutefois, il convient de relever que, dans ce dernier canton, le droit de réponse a suivi une évolution sensible au cours des années. Dans une loi vaudoise sur la presse du 26 décembre 1832, puis dans une loi spéciale sur le droit de réponse du 12 février 1898, il fut tout d'abord reconnu dans sa forme la plus étendue selon le système français du droit de réponse large. Sa portée fut ensuite considérablement restreinte lors de la révision de la loi vaudoise sur la presse le 14 décembre 1937<sup>100</sup>. Actuellement seule la personne nommée ou désignée «d'une manière inexacte,

---

<sup>99</sup> Déclaration de M. le conseiller fédéral de Steiger le 7 décembre 1945 au Conseil national à propos d'un postulat de M. Lucien Rubattel — non publiée au Bul. stén.

<sup>100</sup> Cette loi a été révisée le 19 novembre 1940, à la suite de l'adoption du C. P. S. ; mais son chapitre sur le droit de réponse n'a pas été modifié.

offensante ou malveillante» peut exiger l'insertion gratuite de sa réponse dans le journal en cause. Ainsi, bien qu'on continue à l'appeler «droit de réponse», l'institution qui est maintenant consacrée par la législation vaudoise se rapproche beaucoup plus de celle du droit de rectification.

2<sup>o</sup> L'institution du droit de réponse est, en somme, une application du grand principe du droit à la défense, universellement reconnu: «Et audiatur altera pars.» Toute personne traduite à la barre d'un tribunal peut se défendre et faire valoir ses propres arguments devant les juges après ceux du ministère public, du plaignant ou du demandeur. «Citée dans un journal à la barre de l'opinion publique, une personne doit avoir le droit de venir également y présenter sa défense<sup>101</sup>.» On considère aussi que le respect dû à la personnalité justifie le droit de réponse comme un correctif à la liberté de la presse et on le fonde sur des motifs d'équité en déclarant qu'il «correspond à la légitime défense dans l'ordre moral»<sup>102</sup>. Et, en effet, il satisfait un instinct de défense du public en face de la presse et de son énorme pouvoir de diffusion.

La première idée qui est à la base de cette institution est donc qu'il est juste d'accorder aux personnes sur lesquelles un journal a publiquement attiré l'attention de ses lecteurs la possibilité de se faire entendre à leur tour devant la même partie de l'opinion publique pour lui faire connaître leur propre point de vue sur la question soulevée.

Cependant cet élément, qui constitue la seule base du droit de réponse large, est, à notre avis, insuffisant pour faire admettre une institution qui comporte incontestablement une restriction à la liberté de la presse. Il faut qu'un autre élément s'y ajoute. Et ce second élément, qui justifie alors le droit de réponse restreint ou le droit de rectification, nous le voyons dans l'erreur ou dans la faute que commet le journal qui cite une personne en le faisant d'une manière

<sup>101</sup> Exhenry p. 17.

<sup>102</sup> Poirier «Code de la presse et de l'imprimerie» p. 162 et 163.

inexacte ou malveillante. En agissant ainsi, ce journal commet un abus de la liberté de la presse et il ne peut dès lors plus se prévaloir de cette liberté pour refuser à la personne qu'il a lésée la possibilité de réparer le préjudice que cet abus lui a fait subir.

Pour nous, le droit de réponse ne peut être admis que sur la base de ces deux éléments: d'une part, un abus de la liberté de la presse et, d'autre part, la nécessité d'autoriser la victime de cet abus à se faire entendre par les personnes devant lesquelles elle a été mise en cause, cette manière de faire constituant le meilleur moyen d'atténuer rapidement les conséquences de l'abus commis.

Nous estimons donc que le système du droit de réponse large va trop loin et qu'il n'est pas suffisamment justifié. Nous ne pouvons approuver qu'un droit de réponse limité à la rectification des erreurs ou à la réfutation d'appréciations offensantes. Sous cette forme, cette institution est parfaitement équitable et elle peut rendre de grands services. Nous tenons à préciser ici d'emblée qu'un droit strictement restreint à la seule rectification de faits inexacts nous paraît insuffisant. Il faut admettre aussi la possibilité pour la personne directement touchée de donner une explication, une justification ou une réfutation à propos d'allégations de faits vrais, mais présentées de façon méchante, ou à propos de certaines appréciations sortant du domaine des faits et portant atteinte à l'honneur.

Est-il encore nécessaire de souligner que le droit de réponse large est également inadmissible du point de vue pratique? Il peut amener nombre de personnes à venir sans raison sérieuse encombrer les colonnes des journaux. La tâche des représentants de la presse serait singulièrement compliquée si tout ceux qu'ils sont appelés à désigner quotidiennement dans leurs articles leur adressaient à tout bout de champ de longues réponses. Cet inconvénient est en revanche considérablement diminué lorsqu'on s'en tient au simple droit de rectification. Et, encore une fois, ce droit limité aux cas où il y a eu un abus de la liberté de la presse

correspond mieux au but essentiel de l'institution. On a voulu en faire un moyen de défense. Pour qu'on puisse ainsi parler d'une défense, il faut donc bien que celle-ci soit rendue nécessaire par une attaque, soit comme nous l'indiquons ci-dessus par une désignation inexacte, malveillante ou offensante.

C'est du reste là la conception du Tribunal fédéral qui a déclaré, dans un arrêt du 16 mai 1907: «En accordant le droit de réponse, le législateur a voulu permettre à une personne visée dans un article de journal d'apporter à la même place, devant le même cercle de lecteurs, les rectifications de fait qu'elle estime nécessaires. C'est le moyen le plus rapide et le plus efficace de redresser les erreurs et de parer les attaques contenues dans l'article. C'est aussi le moyen le plus simple et grâce auquel, le cas échéant, la personne attaquée pourra se dispenser de recourir aux tribunaux pour faire prononcer que l'article contient des diffamations à son égard et que la condamnation qui interviendra devra être insérée dans ledit journal<sup>103</sup>.»

3<sup>o</sup> Quant à sa nature, le droit de réponse ou de rectification ne saurait pas être considéré comme une sanction de droit pénal. Il est vrai que, souvent, le refus d'y donner suite peut être réprimé par une amende, voire par une peine d'emprisonnement. Toutefois cette sanction n'est pas la conséquence directe de la publication qui justifie le recours au droit de réponse. Si le gérant responsable du journal ou le rédacteur en chef se voient infliger une peine, ce n'est pas pour avoir fait paraître l'article incriminé, mais pour n'avoir pas exécuté l'obligation que la loi leur impose d'insérer la réponse ou la rectification à la requête de l'intéressé.

L'insertion de la réponse apparaît plutôt comme une réparation civile d'un genre particulier. En effet son but essentiel est de procurer à la personne lésée par une publication le moyen de remédier dans une certaine mesure aux conséquences dommageables de cette publication. En outre,

<sup>103</sup> A. T. F. 33 I p. 299 ss. spc. 302 et 303.

cette réparation, qui contraint le journal responsable à un acte déterminé en faveur de sa victime, a été rendue obligatoire par la loi. Cette injonction légale est sanctionnée de manière différente suivant les législations. Dans certaines, on prévoit une peine, dans d'autres des astreintes, ce qui semble — soit dit en passant — être la meilleure solution. Ces sanctions doivent permettre au lésé d'obtenir plus facilement et plus rapidement l'insertion de sa réponse, ce qui est nécessaire puisque la célérité de la rectification est précisément l'un des facteurs les plus importants de cette forme spéciale de la réparation des atteintes portées à des intérêts personnels par la presse<sup>104</sup>.

De toute façon le droit de réponse et de rectification est destiné à remédier aux effets de certains abus de la liberté de la presse. Il rentre donc dans le cadre des dispositions générales prévoyant la répression de ces abus et établissant la responsabilité de la presse en regard de la liberté qui lui est accordée.

Il doit, dès lors, être mis sur le même pied que les dispositions civiles ou pénales qui tendent au même but, bien que par d'autres voies. Par conséquent, on ne saurait pas le considérer comme étant contraire au principe de la liberté de la presse. L'art. 55 C.F. dans sa teneur actuelle ne met nullement obstacle à l'institution d'un tel droit dans la législation fédérale ou dans les législations cantonales. Le Tribunal fédéral l'a d'ailleurs expressément affirmé.

«En Suisse, a-t-il déclaré à ce sujet<sup>105</sup>, le fait que la plupart des législations cantonales ne connaissent pas le droit de réponse, ne prouve nullement qu'il soit contraire au principe constitutionnel de la liberté de la presse. Les législations les plus respectueuses de cette liberté, ainsi les législations française et belge, proclament le droit de réponse; et, en effet, ce droit ne porte aucune atteinte à la liberté de la presse. La loi impose au journal l'obligation d'insérer la ré-

<sup>104</sup> Exhenry p. 15, 16 et 68.

<sup>105</sup> A.T.F. 33 I p. 299 ss. spc. 303. V. également Burckhardt p. 520; Fleiner p. 374; Erwin Ruck p. 66.

ponse, mais non d'adopter ou de faire siennes les opinions qui y sont exprimées; il reste libre de les combattre et de les réfuter à son tour. Cette obligation d'insérer la réponse peut, il est vrai, devenir, dans certains cas, gênante et onéreuse; mais le principe de la liberté de la presse ne s'oppose nullement à ce que les éditeurs de journaux soient soumis à certaines obligations pourvu qu'elles laissent intact le droit de libre discussion; or l'obligation d'insérer la réponse ne restreint ce droit en aucune façon.»

4<sup>o</sup> Comme nous l'avons déjà relevé, on a en général manifesté en Suisse une grande réserve à l'égard du droit de réponse.

Dans l'exposé des motifs de la loi fribourgeoise sur la presse du 23 janvier 1923, par exemple, le Conseil d'Etat de ce canton déclarait notamment que le droit de réponse «sans grande importance pratique, ne paraît pas correspondre à un besoin». Et il ajoutait que le code pénal protégeait d'une manière efficace et suffisante ceux qui sont atteints dans leur honneur par un article de journal. C'est pourquoi, il jugeait inopportun d'adopter cette institution qui, en fait, ne fut pas introduite dans le canton de Fribourg.

En 1945, un projet de loi instituant le droit de réponse fut mis à l'étude dans le canton de Genève. Ce projet fut soumis aux représentants de l'Association de la presse genevoise et de l'Union des éditeurs de journaux. Ceux-ci ne combattirent pas le principe du droit de réponse, mais ils suggérèrent diverses modifications aux textes proposés. Le projet, une fois remanié, semble avoir eu l'agrément des milieux de la presse genevoise; il n'a toutefois pas abouti.

La question du droit de réponse fut également étudiée au cours des travaux préparatoires du C. P. S. Il n'a cependant pas trouvé grâce devant les experts, qui paraissent d'ailleurs ne pas s'être penchés longuement sur ce problème. Dans la première commission du Code pénal, quelques experts émirent l'avis que, dans plusieurs cantons où le droit

de réponse n'était pas encore connu, celui-ci serait interprété comme une atteinte à la liberté de la presse; on fit observer, d'autre part, que la disposition du projet prévoyant que les peines encourues pour une publication délictueuse seraient levées en cas de rectification par l'auteur des affirmations inexactes, serait un stimulant plus réel à la rectification.

L'introduction du droit de réponse, demandée alors de divers côtés, fut remise en discussion par la deuxième commission des experts du Code pénal, mais à nouveau écartée. Il convient toutefois de relever que les rapporteurs furent alors unanimes à reconnaître la légitimité parfaite de cette institution. Si l'on s'est finalement refusé à l'admettre c'est en particulier, parce que l'on estimait que la réglementation et les limitations de ce droit présenteraient des difficultés telles que l'institution serait en somme quasi-inopérante. On mettait, par exemple, aussi en doute que le particulier puisse en fait toujours avoir le dernier mot, puisqu'on ne pouvait refuser au journal le droit de répondre à son tour à une réponse ou de la commenter. On objectait que le temps que prendrait l'action en insertion rendrait ensuite illusoire l'efficacité de la réponse. Enfin on insistait sur le fait que la norme adoptée alors en ce qui concernait l'espace accordé à la réponse — une place identique à celle occupée par l'article provocateur — pourrait très souvent devenir dérisoire. «On peut, disait un des experts, en deux lignes faire de très méchantes insinuations auxquelles il serait dérisoire de devoir répondre en deux lignes également<sup>106</sup>.»

On peut, comme nous allons nous efforcer de le faire, opposer plusieurs arguments sérieux à ces diverses objections. Néanmoins nous pensons qu'on a été bien inspiré en n'introduisant dans le C. P. S. aucune disposition sur le droit de réponse. Nous estimons qu'il s'agit là d'une institution utile et nécessaire, mais nous croyons qu'elle n'a pas sa place naturelle dans un code pénal. Le droit de réponse n'implique qu'accessoirement une sanction pénale. En outre, sa

---

<sup>106</sup> Exhenry p. 83 et 84.

réglementation exige des dispositions détaillées qu'il n'est pas indiqué d'inscrire dans une loi destinée essentiellement à réprimer les délits.

Préoccupé des fâcheuses inégalités de traitement résultant du fait que les droits de réponse et de rectification ne sont actuellement reconnus que dans quelques cantons, le conseiller national et conseiller d'Etat vaudois Lucien Rubattel a déposé en juin 1945 un postulat priant le Conseil fédéral «de présenter un rapport sur la question suivante: N'y a-t-il pas lieu d'instituer, au moyen d'un concordat intercantonal ou de la législation fédérale, des prescriptions uniformes sur le droit de réponse en matière de presse?»

M. le conseiller fédéral de Steiger lui répondit dans la séance du Conseil national du 7 décembre 1945. Il releva, en particulier, que si l'on donnait la préférence au système du concordat intercantonal, le législateur fédéral n'aurait pas à intervenir. Si l'on choisissait l'autre solution, deux possibilités pourraient, disait-il, être envisagées: celle d'une adjonction au Code pénal suisse ou celle de l'élaboration d'une loi spéciale. M. de Steiger rappela en outre que l'introduction du droit de réponse dans le C. P. S. avait été discutée, mais qu'on y avait finalement renoncé, et que, d'autre part, les avis restaient partagés dans notre pays sur la valeur de cette institution. Le postulat Rubattel n'en fut pas moins adopté; mais il n'a pas eu de suite jusqu'à présent.

5<sup>o</sup> Comme toutes les institutions humaines, le droit de réponse et de rectification n'est pas parfait. Il n'en reste pas moins qu'il présente de nombreux avantages qui compensent largement ses quelques inconvénients.

Sa légitimité du point de vue juridique ne saurait pas être contestée. Il n'est pas incompatible avec le principe de la liberté de la presse, dont il est l'un des corollaires directs. Nous l'avons déjà démontré.

On a fait parfois valoir qu'il constituait une atteinte directe et flagrante au droit de propriété du journal. Certes, de même qu'il limite dans une certaine mesure la liberté

absolue de la presse, il impose aussi une charge au propriétaire du journal. Et c'est bien pour ces motifs que nous n'admettons le droit de réponse que pour les cas où le journal a abusé de sa liberté et où, en raison de la responsabilité qu'encourt la presse, si libre soit-elle, on est en droit d'exiger qu'elle répare les conséquences de cet abus. L'obligation d'insertion imposée au propriétaire du journal est d'ailleurs moins lourde que celle de verser une indemnité qui pourrait être exigée dans une action civile; elle est moins sévère qu'une sanction pénale. C'est pourquoi, on peut prévoir que le droit de réponse puisse être invoqué en certaines circonstances même lorsqu'une peine ou une condamnation à des dommages-intérêts ne pourraient pas être prononcées.

Le principal avantage du droit de réponse est donc d'assurer — en plus des autres moyens du droit pénal et du droit civil qu'il n'exclut pas, bien entendu — une protection efficace et adéquate du public contre les abus de la liberté de la presse. Il constitue l'une des meilleures façons de réparer avec célérité et de manière appropriée le dommage causé par ces abus.

Lorsqu'une personne a été atteinte dans ses intérêts personnels par un article de journal, ce qui lui importe avant tout, dans la plupart des cas, c'est que la vérité soit le plus rapidement possible mise sous les yeux de ceux qui ont eu connaissance des faits ou des appréciations qui lui portent préjudice.

Il est faux de soutenir que les dispositions pénales suffisent. En effet, la sentence du juge pénal, comme d'ailleurs le jugement de la juridiction civile, n'interviendront qu'après les délais relativement longs qu'exige la procédure. Certes, ces prononcés peuvent permettre — surtout si la publication en est ordonnée — à la personne visée de démontrer que les allégations publiées à son égard étaient dépourvues de fondement. Mais cette démonstration sera faite trop tard, alors que l'article incriminé aura pu, depuis sa parution et jusqu'au jugement, causer un tort très grave et qui sera peut-être devenu irréparable dans l'intervalle.

Au surplus, la sanction pénale infligée au responsable de l'article, comme l'indemnité qu'il peut être tenu de verser, sont le plus souvent d'un intérêt secondaire pour le lésé. Il est d'ailleurs très difficile d'estimer en argent le montant du dommage en pareille matière. Aussi bien, pour cette raison et surtout parce qu'il y attache avant tout une importance morale, voit-on souvent le plaignant se borner à réclamer symboliquement un franc de dommages-intérêts.

Cela montre bien que le prononcé du juge pénal ou civil trouve ici principalement sa valeur dans le fait qu'il permet d'établir que l'attaque était illicite et injustifiée. Dans ces conditions, il est normal de procurer au lésé la possibilité d'obtenir le même résultat par une procédure plus simple, moins coûteuse et surtout plus rapide, d'autant plus, encore une fois, que la rapidité est, en l'occurrence, un facteur de première importance. Le retard de la réparation a des conséquences moins graves dans les autres cas de diffamation; mais il est particulièrement fâcheux lorsque celle-ci a lieu par la voie de la presse, car la publicité qui lui est donnée est beaucoup plus étendue.

Il reste bien entendu que le droit de réponse ne remplace pas les autres dispositions de droit pénal ou de droit civil destinées à réprimer les abus de la liberté de la presse. Il ne saurait exister qu'à côté d'elles; il peut les suppléer, comme il peut les compléter. Il met à la portée du public une arme spéciale pour le protéger contre ces abus. Il a son utilité particulière. Ainsi il peut rendre service non seulement lorsqu'une procédure pénale ou civile ne paraîtrait pas la solution la plus convenable, mais aussi dans des cas où des procès ne seraient pas possibles.

Nous avons déjà noté que le droit de réponse permet au lésé de se défendre contre les attaques dont il a été l'objet devant le même cercle de personnes auxquelles ces attaques ont été, en somme, communiquées et, en principe, devant ces personnes-là seulement. Pour sa riposte, on met à sa disposition l'arme même avec laquelle il a été frappé. Tout cela aussi ne laisse pas de présenter un réel intérêt. En effet, une

personne lésée par une déclaration parue dans un journal à faible tirage ou répandu dans des milieux strictement délimités, risque, par exemple, de subir un préjudice plus important par suite de l'ouverture d'un procès qui pourrait peut-être susciter dans un public plus étendu des commentaires dont on ne peut jamais prévoir la tournure, si sûr que l'on soit de son bon droit et quelle que soit, en définitive, l'issue du procès. D'autre part, à moins d'obtenir la publication du jugement dans le journal responsable, l'intéressé ne sera pas certain que la fausseté des allégations illicites sera portée à la connaissance de ceux qui les ont lues. On pourra souvent estimer aussi qu'une action civile ou pénale serait hors de proportion avec l'importance des déclarations faites par le journal, celles-ci n'en méritant cependant pas moins d'être rectifiées ou réfutées.

Dans ces circonstances, comme dans beaucoup d'autres, la réponse dans le cadre du journal provocateur est de beaucoup la meilleure solution.

D'une façon générale, le droit de réponse évite que le débat prenne des proportions excessives et sorte du cadre qui devrait rester le sien. Une fois la rectification publiée, l'intéressé sera, la plupart du temps, entièrement satisfait; il aura obtenu tout ce qu'il pouvait désirer et il pourra renoncer à saisir la justice de l'affaire.

Dès lors, le droit de réponse peut être considéré comme un élément d'apaisement, de conciliation. Par ce moyen, certains différends peuvent trouver leur solution directement entre les parties, sans intervention des autorités. Il peut ainsi contribuer à diminuer le nombre des procès de presse. C'est là encore un avantage qu'il ne faut pas négliger. Remarquons, en passant, que si l'exercice de ce droit est réglementé par la loi d'une façon claire et précise, l'action en insertion ne sera que très rarement nécessaire.

Il peut arriver aussi qu'un article contienne une affirmation erronée qui, sans tomber sous le coup des lois pénales ou civiles, n'en soit pas moins très pénible pour celui qu'elle touche. Un orateur peut, par exemple, être légitime-

ment contrarié par la publication d'une déclaration inexacte qu'un journaliste lui a attribuée en résumant imparfaitement son discours. Il n'y aura pas là matière à un procès. Pourtant l'intérêt de cet orateur à faire connaître au public mal renseigné la teneur exacte de ses propos pourrait être considérable. Il pourrait en être de même pour un citoyen qu'un journal a désigné à tort comme membre de tel ou tel comité ou de tel ou tel conseil d'administration, comme auteur d'un ouvrage qu'il n'a pas écrit ou encore d'une action, d'ailleurs licite et honorable, mais qu'il n'a en réalité pas accomplie.

Dans tous les cas semblables, dans les Etats qui ne connaissent pas le droit de réponse ou de rectification, les personnes citées sont complètement désarmées contre les journaux qui, contrairement à ce qui se fait en général dans de telles circonstances, ne voudraient pas accepter de bon gré et de leur propre chef de publier une mise au point. Cela ne nous paraît pas équitable.

On peut en outre faire valoir que, du moment qu'il a pour but de rétablir la vérité et l'exactitude de publications entachées d'erreurs, le droit de réponse ne rend pas seulement service aux particuliers qui sont en droit de l'invoquer, mais aussi au public en général dont l'intérêt, bien entendu, est de connaître la vérité et d'être renseigné aussi exactement que possible.

Certes, il ne faut pas exagérer les possibilités du droit de réponse sur ce point. Nous avons déjà relevé<sup>107</sup> que cette institution ne saurait être employée pour lutter contre les fausses nouvelles en général. Il doit rester un droit qui soit à la disposition uniquement des personnes, des associations ou des autorités mises en cause. Seuls les intéressés peuvent opposer à celles du journal leurs propres conceptions sur le sujet traité par la déclaration litigieuse; en outre — nous l'avons maintes fois souligné — l'insertion d'une réponse ne peut être imposée que si cette déclaration est inexacte ou malveillante.

---

<sup>107</sup> V. plus haut p. 190a ss.

L'Etat ou un organisme quelconque, pas plus que les particuliers qui ne sont pas directement touchés par la publication, ne sauraient être autorisés à intervenir et à prétendre qu'ils connaissent mieux la vérité que l'auteur de l'article incriminé. Il est vrai qu'il se pourrait parfois qu'ils soient effectivement mieux renseignés. Mais les moyens pratiques d'établir en toute certitude où se trouve la vérité feront très souvent défaut et l'instauration d'un système de rectification générale des fausses informations ne manquerait pas de provoquer des difficultés sans nombre. Les journalistes s'efforcent de remplir leur mission au mieux et au plus près de leur conscience. Il peut leur arriver de se tromper; la plupart d'entre eux le reconnaîtront alors sans difficulté. Mais ils ont aussi le droit de demander qu'on les laisse accomplir leur tâche sous leur propre responsabilité, sans qu'à tout moment des personnes plus ou moins bien intentionnées viennent leur donner des conseils ou des instructions à propos de publications qui ne les touchent pas directement.

Il n'en reste pas moins que, sous ces réserves et dans les limites qui doivent rester les siennes, le droit de réponse peut, dans une certaine mesure, contribuer à assurer une meilleure exactitude de l'information.

Nous pensons avoir ainsi réfuté les principales objections faites au droit de réponse. Relevons encore, à propos de la crainte éprouvée par d'aucuns que le particulier ne puisse pas avoir le dernier mot car on ne peut refuser au journal le droit de répondre à son tour, que ce droit de réplique du journaliste nous paraît juste et indispensable. Il convient de le garantir, car il est une protection accordée au journaliste contre des réponses dont la valeur serait contestable. On ne peut empêcher l'auteur de l'article de donner, lui aussi, les explications qu'il juge nécessaires. Mais si la réponse est vraiment justifiée, cette réplique pourra difficilement lui enlever tout effet, même si elle est publiée immédiatement à sa suite en appendice. La réponse ayant été reproduite — comme nous estimons également nécessaire de le prescrire — intégralement, d'un seul contexte, sans

modification ni interpolation, le lecteur sera en présence des deux thèses; il sera à même de les comparer et d'en apprécier la valeur respective. En outre, la personne citée conservera le droit d'envoyer une nouvelle réponse si besoin est. D'aucuns prétendent que cela risque de provoquer de vaines et interminables polémiques sans intérêt pour le lecteur. Nous pensons que ce risque est beaucoup moins grand qu'on l'imagine. Il sera très rare que, de part et d'autre, on veuille prolonger sans raison un tel échange de lettres ouvertes. Et, lorsqu'il aura clairement exposé son point de vue, le journaliste pourra toujours mettre fin à la polémique en publiant sans commentaire la nouvelle réponse qui lui serait adressée.

Il est d'autre part facile de remédier à l'inconvénient qu'on a relevé dans la deuxième commission des experts du C. P. S. en remarquant qu'il serait dérisoire de vouloir riposter à une attaque lancée en deux lignes par une réponse de même longueur. Il suffit de prévoir que l'intéressé aura toujours droit pour sa réponse à un minimum de tant de lignes. Il est d'ailleurs certain qu'il est indispensable de fixer également avec précision la longueur maximum de la réponse. A cet égard, si on fixe cette longueur — comme cela a été souvent fait — au double de la longueur du texte incriminé, il importe de préciser qu'il s'agit du ou des passages concernant la personne citée et non pas de l'ensemble de l'article, qui peut éventuellement traiter de bien d'autres questions encore et il serait injuste de faire profiter de cette situation celui qui invoque le droit de réponse. Plusieurs autres modalités d'application pratique doivent être réglées avec soin. En effet, si cette institution a été parfois mal comprise, si sa mise en pratique a soulevé des difficultés, c'est presque toujours à cause des lacunes et des défauts de sa réglementation et non pas en raison d'inconvénients réels que le droit de réponse présenterait en lui-même. Une loi sur le droit de réponse doit entrer dans tous les détails et les régler avec précision. Mais il s'agit là de questions qu'il n'est pas du tout impossible de résoudre.

6<sup>o</sup> Il serait injuste de ne pas relever que nombre de journaux suisses acceptent très souvent de publier des correspondances, des mises au point ou des rectifications émanant de particuliers, et cela en dehors de toute obligation découlant d'un droit de réponse, soit que celui-ci n'existe pas dans le canton où le journal est édité, soit que ces textes soient adressés à la rédaction dans des cas où aucune règle de l'institution, si elle existe, n'impose leur reproduction.

Cependant si les journalistes honnêtes ne se refusent pas à redresser les erreurs qu'ils peuvent commettre en toute bonne foi, il en est d'autres malheureusement qui ne veulent pas se plier à ce devoir de correction. En outre, il est certain qu'actuellement, alors que les journaux publiés dans un canton sont souvent répandus dans toute la Suisse, le fait que le droit de réponse et de rectification n'est reconnu que dans quelques rares cantons peut créer des situations qui sont fâcheuses et regrettables, surtout lorsqu'il s'agit de polémiques entre les journaux. Tel journal fribourgeois, par exemple, pourra exiger l'insertion d'une réponse dans un journal vaudois, alors que celui-ci ne pourra pas élever la même prétention à l'égard de ce confrère. Il pourra, il est vrai, lui répondre dans ses propres colonnes. Mais cela n'aura évidemment pas le même effet, car cette réponse n'atteindra pas le même cercle de lecteurs.

C'est pourquoi, si attaché qu'on soit aux principes du fédéralisme, on doit admettre qu'il convient que l'institution du droit de réponse et de rectification soit généralisée dans l'ensemble de la Suisse par le moyen d'une loi fédérale spéciale, la voie du Code pénal ne paraissant pas conforme à la logique. Les différents avantages de cette institution justifient son introduction dans les cantons qui ne la connaissent pas encore. C'est pourquoi nous avons proposé de prévoir à cet effet une mention particulière dans le nouvel art. 55 C.F.

Nous ne pouvons étudier ici en détail les différentes dispositions qu'il faudrait inscrire dans cette loi pour régler l'exercice de ce droit. La valeur et l'utilité de cette

institution dépendront tout particulièrement de la précision de cette réglementation. Nous devons nous borner à indiquer, en conclusion, quelques-uns des principes essentiels qui nous paraissent devoir être à la base d'une loi sur cette matière. Nous tirons la plupart de ces principes de la loi vaudoise actuellement en vigueur, qui nous paraît avoir très justement tenu compte de tous les éléments du problème et qui, au surplus, a fait ses preuves car elle n'a jusqu'ici pas soulevé de critiques sérieuses.

1<sup>o</sup> Le droit de réponse et de rectification<sup>108</sup> ne doit être accordé que lorsqu'un abus de la liberté de la presse a été commis par un organe périodique;

2<sup>o</sup> Seules les personnes physiques, les personnes morales ou les autorités publiques nommées ou désignées dans la publication et, partant, directement intéressées, peuvent être autorisées à invoquer le droit de réponse;

3<sup>o</sup> Ce droit doit être limité à la rectification des erreurs de fait ou à la réfutation d'appréciations malveillantes ou offensantes;

4<sup>o</sup> L'insertion de la réponse doit pouvoir être refusée si les conditions mentionnées sous le chiffre 3 ci-dessus ne sont pas réalisées, ainsi que dans certains autres cas, notamment lorsque la teneur de la réponse est contraire aux lois ou aux mœurs, lorsqu'elle est injurieuse ou diffamatoire, lorsqu'elle met en cause d'une façon offensante ou malveillante une personne étrangère au débat ou lorsqu'elle est sans rapport direct avec l'article qui la motive;

5<sup>o</sup> La réponse doit être reproduite intégralement, d'un seul contexte, sans modification, ni interpolation;

6<sup>o</sup> Le droit de réplique du journaliste — en particulier dans un commentaire publié en appendice immédiatement à la suite de la réponse — doit être garanti;

<sup>108</sup> Nous employons ici à la fois les termes de «réponse» et de «rectification», car le système que nous proposons est un intermédiaire entre la réponse et la rectification; c'est, en somme, un droit de réponse restreint et un droit de rectification légèrement étendu, pour lequel il conviendrait peut-être de choisir une désignation nouvelle afin d'éviter toute possibilité de confusion.

7<sup>o</sup> Le droit de réponse peut être exclu dans certains cas, notamment lorsque l'article reproduit simplement sans commentaire une information officielle ou une décision judiciaire;

8<sup>o</sup> La longueur minimum et maximum de la réponse, les délais de publication, la procédure de l'éventuelle action en insertion, les sanctions réprimant le refus injustifié de l'insertion ainsi que toutes les modalités de l'exercice de ce droit doivent être minutieusement réglementés.

Relevons enfin que nous ne pensons pas que, sous cette forme, cette institution puisse porter atteinte au droit de juste critique qui appartient à la presse, en particulier dans le domaine des arts. En effet, seule une critique malveillante ou fondée sur des faits inexacts pourrait susciter une réponse. Cela est juste et cela donne à la critique normale toute latitude de s'exercer librement, sans que les intéressés puissent se prévaloir du droit de réponse.

