

LIBERTE DE PRESSE ET OFFENSE A LA PERSONNE  
DES CHEFS D'ETATS ETRANGERS :  
LA SAISIE DU « POURQUOI PAS ? »

par

Pierre MERTENS

Le 30 janvier 1964, M. Vermeylen, Ministre de la Justice, fit une communication au Parlement dans laquelle il l'informa d'une « mesure grave et exceptionnelle » qu'il s'était « vu obligé de prendre »<sup>1</sup>.

Il s'agissait de l'« injonction » donnée<sup>2</sup> au Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles d'exercer des poursuites à la charge de l'hebdomadaire *Pourquoi Pas ?* : dans le numéro 2.357, du 31 janvier 1964, de cet hebdomadaire qui devait être distribué le jour même, figurait une interview exclusive accordée à M. Pierre Davister par M. Moïse Tshombe relative aux circonstances de la mort de Patrice Lumumba et où se trouvait impliqué particulièrement M. Kasavubu, Président de la République du Congo. Celui-ci y était accusé, avec quelques autres personnalités, d'avoir été l'instigateur d'un marchandage sordide au terme duquel l'ancien leader congolais aurait été assassiné<sup>3</sup>. Ce sont les termes de cet article — que M. Vermeylen avait jugés offensants à l'égard du chef « d'un Etat ami » et « constituant une attaque méchante contre son autorité » — qui avaient motivé la décision du Ministre ainsi que, par ailleurs, le souci d'« éviter à nos concitoyens (...) fixés au Congo des désagréments qui pourraient résulter d'un excès de langage que la Belgique n'entend(ait) en rien couvrir »<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> *A.P.*, Chambre, 1963-1964, Communication du gouvernement, séance du 30 janvier 1964, p. 17.

<sup>2</sup> En vertu de l'article 274 du Code d'instruction criminelle.

<sup>3</sup> Ce n'était encore là que la première partie de l'article : la seconde, relatant dans quelles conditions les corps de Lumumba et de deux de ses partisans avaient disparu, devait paraître dans le numéro suivant du journal. Certaines révélations faites à ce sujet par l'ex-Président du Katanga, au cours de la conférence de presse qu'il a tenue à Madrid le 12 février, mettaient principalement en cause le Premier Ministre Adoula (voy. *La Libre Belgique*, des 13 février, p. 3, et 15-16 février 1964, p. 5).

<sup>4</sup> Voy. note 1.

Le Ministre de la Justice devait encore préciser que les poursuites ainsi engagées impliquaient la saisie du journal incriminé. Enfin, il évoqua les deux principes de droit qu'une telle mesure mettait en jeu et même en balance : si, d'une part, « la liberté de presse est en Belgique une chose sacrée », d'autre part « la paix publique et de bonnes relations avec l'étranger sont cependant des impératifs qui ne peuvent être mis en péril par aucune faiblesse coupable »<sup>5</sup>.

En s'exprimant ainsi, le Ministre situait en fait le problème dans son véritable cadre : celui du droit international.

Un porte-parole du Ministère des Affaires étrangères révélait, le soir même, au cours d'une conférence de presse, que c'était suite à une démarche du Chargé d'affaires de la République du Congo, auprès de M. Fayat, que le Ministre de la Justice avait dû prendre attitude<sup>6</sup>. Le Ministre adjoint aux Affaires étrangères avait, par ailleurs, exprimé à M. Kahamba ses regrets et sa désapprobation.

En étudiant de près la législation, nous allons voir comment vont entrer en conflit — et sur quel plan — les impératifs de la liberté de presse et du respect dû aux chefs d'Etats étrangers.

#### LE PRINCIPE DE LA LIBERTE DE LA PRESSE

Comment la liberté de la presse a-t-elle été organisée dans notre pays ? Convaincu qu'il s'agit d'une des premières libertés auxquelles les tyrans s'avisent de porter atteinte, le Constituant, après que le Gouvernement Provisoire l'eût rétablie dans un arrêté du 16 octobre 1830 et que le Congrès national l'eût réaffirmée dans le décret sur la presse du 20 juillet 1831, a interdit les restrictions qui l'ont toujours étranglée dans les périodes de troubles : la censure, le cautionnement et, implicitement, le brevet.

Tant le décret sur la presse que l'article 18, alinéa premier de la Constitution consacrent, en substance, que la presse ne peut faire l'objet d'aucune mesure préventive. En outre, l'article 18, alinéa 2 prévoit la responsabilité en cascade des auteur, éditeur, imprimeur et distributeur en cas de poursuite : à défaut de celle-ci, la liberté de presse risquerait de rester illusoire. Dernière garantie constitutionnelle : le régime de faveur dont bénéficient les délits de presse : leur auteur passe en Cour d'assises (devant un jury) et le huis-clos ne peut être décidé, en cette matière, qu'à l'unanimité (Const., articles 96 et 98).

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Voir, notamment, *C.R.A.*, Sénat, 1963-1964, séance du 6 février 1964, p. 263; et *Bull. Q.R.*, Sénat, 1963-1964, n° 15, 3 mars 1964 : Question n° 4 de M. Lahaye au Ministre adjoint aux Affaires étrangères. Voir aussi : *Le Soir*, des 31 janvier 1964, p. 3, et 1 février 1964, p. 1.

*Limites et restrictions*

Comme toute liberté publique, la liberté de presse n'est pas absolue et rencontre des limites<sup>7</sup>. Outre les restrictions traditionnelles qui s'imposent en cas d'abus : crimes contre la sûreté intérieure de l'Etat (art. 124 et suivants du C.P.), outrage aux bonnes mœurs (art. 383 du C.P.), calomnie, diffamation, injure (art. 443 et suivants C.P.) etc., il faut signaler un certain nombre de lois, toutes conçues dans le même esprit, qui restreignent cette liberté dans des domaines plus particuliers :

— L'article 2 du décret du 20 juillet 1831 sur la presse dispose que :

« Quiconque aura méchamment et publiquement attaqué la force obligatoire des lois, ou provoqué directement à y désobéir, sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans ».

— L'article 9 de la loi du 6 avril 1847 modifiant l'article 3 du décret sur la presse porte que :

« Quiconque aura méchamment et publiquement attaqué soit l'autorité constitutionnelle du Roi, soit l'inviolabilité de sa personne, soit les droits constitutionnels de sa dynastie, soit les droits ou l'autorité des Chambres sera puni d'un emprisonnement de 6 mois à 3 ans ».

— L'article premier de la loi du 6 avril 1847 énonce que :

« Quiconque, soit dans les lieux ou réunions publics, par discours, cris ou menaces, soit par des écrits, des imprimés, des images ou emblèmes quelconques, qui auront été affichés, distribués ou vendus, mis en vente ou exposés aux regards du public, se sera rendu coupable d'offense envers la personne du Roi, sera puni d'un emprisonnement de 6 mois à 3 ans et d'une amende de 300 à 3.000 francs ».

— L'article 2 de la même loi dispose de même en ce qui concerne les offenses aux membres de la famille royale.

Si nous citons ces divers articles de loi qui, de prime-abord, sortent du cadre de cette étude — puisqu'ils n'ont aucune incidence en droit international — c'est parce qu'ils s'expriment dans les termes mêmes de deux lois qui nous intéressent davantage : celle du 20 décembre 1852, relative à la répression des offenses envers les chefs de gouvernements étrangers — sur base de laquelle des poursuites ont été intentées contre le *Pourquoi Pas ?* — et celle du 12 mars 1858 concernant les crimes et les délits qui portent atteinte aux relations internationales, qui la complète.

<sup>7</sup> Qui résultent « de la nécessité, comme dit M. J. BOURQUIN, de défendre un autre droit essentiel : le droit à l'existence, à l'intégrité morale de la Nation ou de l'individu » (*La liberté de la presse*, Paris, P.U.F., 1950, p. 200).

*La loi du 20 décembre 1852*

La loi du 20 décembre 1852<sup>8</sup> — ceux qui ont reproché au Ministre de la Justice d'en avoir fait usage pour poursuivre le *Pourquoi Pas?* l'ont assez souligné<sup>9</sup> — est une loi de circonstance. M. Vermeylen lui-même n'a pas cherché à le dissimuler<sup>10</sup>. Le coup d'Etat du 2 décembre 1851 de Napoléon III avait entraîné l'expatriation de certains citoyens français; quelques-uns d'entre eux, dont Victor Hugo, en exil dans notre pays, s'employèrent à critiquer violemment le nouveau régime instauré en France. Les représentations énergiques faites à ce sujet par les autorités françaises furent à l'origine de notre loi de 1852<sup>11</sup>.

Elle dispose, en son article premier :

« Quiconque, par des écrits, des imprimés, des images ou emblèmes quelconques qui auront été affichés, distribués ou vendus, mis en vente ou exposés aux regards du public, se sera rendu coupable d'offense envers la personne des souverains ou chefs des gouvernements étrangers, ou aura méchamment attaqué leur autorité, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de cent à deux mille francs. Dans le cas de récidive, prévu par l'article 58 du Code Pénal, le coupable pourra, de plus, être interdit de l'exercice de tout ou partie des droits mentionnés à l'article 42 du Code Pénal, pendant deux ans au moins et cinq ans au plus »<sup>12</sup>.

Par deux arrêts rendus le 21 septembre 1866 (*Pas.*, 1867, pp. 22 et 25), la Cour de cassation a jugé que « dans la poursuite du chef d'offense envers des souverains étrangers, il n'est pas nécessaire de désigner nominativement les souverains contre lesquels l'attaque ou l'offense a été dirigée ». Dans les circonstances des deux causes évoquées, la qualification « d'injure et d'offense » était, à notre avis, on ne peut plus discutable.

Les termes de la loi de 1852 rappellent fort ceux de l'article premier de la

<sup>8</sup> Sur la législation antérieure qui fut appliquée dans notre pays (arrêté du 27 nivôse an VII, loi hollandaise de 1816 et loi française de 1819), voy. LAURENT, Ch., *Etudes sur les délits de presse*, Bruxelles, Bruylant, 1871, p. 194.

<sup>9</sup> Voir en particulier A.P., Sénat, 1963-1964, interpellation de M. Vanaudenhove, séance du 6 février 1964.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 679.

<sup>11</sup> Tout comme, quelques années plus tard, l'affaire *Jacquin* fut à la base de l'insertion de la « clause d'attentat » dans notre loi sur les extraditions (loi du 22 mars 1856) : la politique étrangère du Second Empire français paraît avoir pesé très lourd, à l'époque, sur l'esprit dans lequel furent conçues certaines de nos lois.

<sup>12</sup> Une critique sévère de l'imprécision des termes de cette loi — sur le plan du droit interne — a été faite par Ch. LAURENT, *op. cit.*, pp. 195-197. Le grand juriste belge déplore particulièrement l'usage qui y est fait du mot « offense » car « les infractions doivent se qualifier d'après leur nature intrinsèque et non d'après l'impression qu'en reçoivent ceux qui en sont l'objet » (p. 195) et il préconise, en lieu et place du mot « offense », le recours au mot « outrage ».

loi du 6 avril 1847 (précité) qui sanctionne les mêmes délits perpétrés contre le Roi ou les membres de la famille royale. A ceux qui affirmeraient d'emblée qu'il ne se justifiait pas d'entourer les chefs d'Etats étrangers des garanties mêmes dont nous entourons notre propre souverain, on pourrait rétorquer qu'ils se font ainsi les champions d'une conception hypernationaliste de l'institution monarchique et, à travers elle, de la souveraineté nationale qui, sur le plan des relations internationales, est quelque peu tombée en désuétude.

La procédure suivie dans la répression des attaques contre les souverains et chefs d'Etats étrangers étant la même que celle dont on use pour réprimer les attaques dirigées contre le Roi, les poursuites peuvent être engagées d'office, en dehors de toute plainte de la part de l'Etat lésé. A ce propos, M. Vermeylen a fait remarquer, au Sénat, dans la réponse qu'il a faite à l'interpellation de M. Vanaudenhove<sup>13</sup>, que la loi de 1852 contenait à l'origine un article 3 stipulant que : « la poursuite n'aura lieu que sur la demande du représentant du souverain ou du chef du gouvernement qui se croit offensé ». En 1858, lors de la discussion du projet de loi sur les attentats contre les chefs de gouvernement, on a proposé la suppression de cette disposition pour la raison que :

« Les offenses commises envers les chefs de gouvernements étrangers ne sont pas des délits privés, dont la poursuite doit être laissée à la volonté des personnes lésées (...). D'ailleurs, les offenses dont s'occupe la loi de 1852 sont punies dans un intérêt national : c'est pour protéger les intérêts matériels et moraux de la Belgique que nous réprimons les faits de nature à leur porter atteinte »<sup>14</sup>.

Il s'agissait, avant tout, pour le législateur de 1858, d'abolir une disposition qui ne cadrerait pas absolument avec la souveraineté nationale : « la poursuite d'office consacrerait, au contraire, l'indépendance de la justice nationale en ce qui concerne la recherche du délit et ce résultat est conforme à l'esprit de nos institutions; il est en harmonie avec l'indépendance même du pays »<sup>14</sup>.

C'est donc dans le sens d'une application plus stricte de la loi que l'article 3 de la loi de 1852 qui, pour être de circonstance, n'en est pas, pour autant, devenue caduque, fut abrogé par l'article 13 de la loi du 12 mars 1858 conçue dans le même esprit que la loi de 1852 mais — politiquement — *in tempore non suspecto*. Mais c'est aussi, quoique indirectement, en s'inspirant de principes propres au droit interne de l'époque, que s'est enrichi notre patrimoine législatif en matière de droit international<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Voy. note 7.

<sup>14</sup> Loi du 12 mars 1858, Rapport de M. LELIÈVRE, *Pasin.*, 1858, pp. 79 et s.

<sup>15</sup> M. Maxime TARDU, dans la thèse qu'il a consacré aux *Aspects internationaux du droit de l'information* (Thèse de doctorat inédite, Paris, 1951, pp. 193-195) observe que : « Le nombre des lois qui définissent un délit original d'atteinte à l'ordre public international est extrêmement réduit » et que : « La diffamation des chefs d'Etat et hauts fonctionnaires étrangers constitue un palliatif fréquent à l'absence des dispositions plus générales sur les informations internationales ».

Si l'on considère, en effet, comme M. Rousseau, que « la responsabilité internationale suppose qu'un Etat se plaint d'un dommage qui lui a été causé et réclame satisfaction »<sup>16</sup>, les Etats étant tenus non seulement de réprimer mais encore de prévenir les manquements qui peuvent être apportés à leurs obligations internationales, on peut se demander jusqu'à quel point, entre 1852 et 1858, notre législation se trouvait, à cet égard, en parfaite conformité avec le droit international. Avant 1858, l'Etat belge n'avait, en fait, dans le cas d'outrage ou d'offense à un chef d'Etat étranger, aucun moyen de faire en sorte que sa responsabilité ne soit pas engagée : il lui fallait attendre qu'elle le soit pour qu'il lui soit permis de réagir.

Si, d'autre part, on considère que la responsabilité internationale d'un Etat peut être fondée sur le seul intérêt permanent des autres Etats de ne voir commettre par aucun d'eux d'acte internationalement illicite, en dehors de toute idée de plainte émanant de l'Etat directement préjudicié, on pourrait dire que le législateur belge de 1858 consacre — à son insu — une telle manière de voir.

Enfin, on peut encore, utilement, rapprocher le texte de la loi de 1852 de celui d'une disposition particulière de la loi de 1858 concernant les crimes et délits qui portent atteinte aux relations internationales. Cette loi dispose en son article 6 que :

« Sera puni d'un emprisonnement de deux mois à dix-huit mois et d'une amende de cinquante francs à mille francs, celui qui, soit par des faits, soit par des écrits, des imprimés, des images ou emblèmes quelconques qui auront été affichés, distribués ou vendus, mis en vente ou exposés aux regards du public, aura outragé, à raison de leurs fonctions, des agents diplomatiques accrédités près du gouvernement belge. L'outrage adressé par parole, geste ou menace, aux agents désignés au paragraphe précédent, sera puni des mêmes peines ».

La loi de 1858, qui sanctionne, par ailleurs, les attentats et complots contre la personne du chef d'un gouvernement étranger, ne s'exprime pas autrement, en faveur des agents diplomatiques, que ne fait celle de 1852 en faveur des chefs d'Etats étrangers<sup>17</sup>.

Il paraît donc que, quoique de circonstance, la loi de 1852 ait comblé, à bon escient, une lacune de notre droit national et sanctionne une véritable obligation internationale, dans le chef de l'Etat belge, de respecter les souverains et chefs d'Etat étrangers, obligation dont la violation pourrait, le cas échéant, comme on va le voir, engager sa responsabilité internationale.

<sup>16</sup> ROUSSEAU, Ch., *Droit international public approfondi*, Paris, Dalloz, 1961, p. 103.

<sup>17</sup> C'est sur base de l'article 6 de la loi de 1858 qu'a été pratiquée, le 26 octobre 1939, une autre saisie de l'hebdomadaire *Pourquoi Pas?* qui présente certaines analogies avec la saisie de 1964. Ce « précédent » sera étudié plus loin (*infra*, p. 196).

## LA RESPONSABILITE INTERNATIONALE DE L'ETAT BELGE

Il convient à présent de se demander si, dans le cas précis qui nous occupe, la responsabilité de l'Etat belge était engagée et si, ayant agi comme il l'a fait, le Ministre de la Justice a rempli les devoirs de prévention ou de réparation auxquels l'obligeait le droit international.

Trois éléments fondent la responsabilité internationale des Etats :

- 1) la commission d'un acte internationalement illicite;
- 2) l'imputabilité de cet acte à l'Etat;
- 3) le préjudice.

Voyons si ces trois éléments se trouvent réunis ici.

1) *L'illicéité*

Celle-ci est avérée lorsqu'il y a eu violation d'une règle de droit international ou manquement à une obligation internationale<sup>18</sup>. Aux yeux du droit des gens, le respect est dû aux souverains et chefs d'Etat étrangers de même qu'à tout représentant officiel de cet Etat étranger<sup>19</sup>.

C'est ainsi qu'« une simple insulte à un chef d'Etat suffit à causer un dommage moral à la nation qu'il représente. Peu importe que l'insulte soit le fait d'un agent, d'un simple particulier ou même d'une foule »<sup>20</sup>.

Les auteurs citent volontiers comme exemple d'insulte ou d'outrage aux chefs d'Etat étrangers l'accueil hostile que réserva la foule parisienne au roi Alphonse XII, en 1883, après que celui-ci eut été nommé, par l'empereur

<sup>18</sup> Cf. la définition que donne du délit international M<sup>me</sup> P. BASTID, *Cours de droit international public approfondi*, 1959-1960, p. 533 : « C'est l'acte par lequel un sujet de droit international méconnaît ou laisse méconnaître une règle de droit des gens et cause ainsi un dommage ».

<sup>19</sup> Aussi de nombreux pays ont-ils organisé la défense de la considération et de l'honneur des chefs d'Etat étrangers. MM. WHITTON et LARSON font cependant remarquer, se référant à un ouvrage inédit de M. VAN DYKE (*The Responsibility of States in connection with International Propaganda*, University of Chicago, 1937), que la protection est loin d'être aussi générale en faveur des souverains et chefs d'Etat qu'en faveur des diplomates et que l'évolution future ne semble pas aller dans le sens d'une généralisation accrue. (Voy. WHITTON and LARSON : *Propaganda towards Disarmament in the War of Words*, Oceana Publications, New York, 1963, p. 150). Observons que certains pays — telle la Turquie — limitent la protection légale aux chefs d'Etat des pays amis et qu'en Grande-Bretagne, les chefs d'Etat étrangers ne bénéficient d'aucune protection particulière, sont assimilés aux simples citoyens et doivent, par conséquent, mouvoir les voies de recours ordinaires en diffamation (voir sur ce sujet *La Documentation française*; Notes et études documentaires du 12 juin 1954; La répression de la diffamation dans certains pays étrangers, p. 7).

<sup>20</sup> BISSONNETTE, P.A., *La satisfaction comme mode de réparation en droit international*, Thèse Genève, Annemasse, 1952, p. 50.

d'Allemagne, colonel honoraire du régiment des Uhlans <sup>21</sup>. Des excuses furent faites par le Président Grévy en personne.

Un autre exemple fameux nous est fourni par l'affaire *Butler* : celui-ci, commandant d'un régiment de fusiliers-marins à Quantico, fit à Philadelphie un discours dans lequel il attaqua violemment Mussolini. Le secrétaire d'Etat désavoua ces propos, émit des regrets et présenta des excuses au nom de son gouvernement <sup>22</sup>.

M. P.A. Bissonnette signale que des insultes adressées à certains hauts fonctionnaires furent parfois assimilées à des insultes contre le souverain <sup>23</sup>.

Remarquons que la presse belge elle-même s'est plu à souligner l'existence et la nécessité, dans les relations internationales, de ce respect aux chefs d'Etat étrangers, lequel est : « né d'un sentiment de courtoisie internationale. Le chef représente la nation; il est de l'intérêt de la Belgique de faire respecter une collectivité étrangère pour elle-même digne de respect » <sup>24</sup>.

M. Lelièvre, rapporteur, devant la Chambre des Représentants, de la loi de 1852, l'explique ainsi :

« Les injures et les outrages sont réputés délits, même d'après les règles du droit commun. Ils constituent un fait illicite dans le cas même où ils ne sont adressés qu'à un simple particulier. Mais quand il s'agit de souverains étrangers ou des chefs de ces gouvernements, le fait dont il s'agit a un caractère spécial, il constitue un véritable délit contre la chose publique, parce qu'il est de nature à produire des conséquences préjudiciables à la nation elle-même (...). Nul doute que des attaques méchantes, des outrages dirigés contre les chefs de ces gouvernements ne soient de nature à troubler les relations amicales qui doivent présider aux négociations pour en assurer le succès » <sup>25</sup>.

Dénonçant ainsi le caractère d'opportunité de la loi, le rapporteur soulignait du même coup l'obligation internationale qu'elle consacre.

Pourtant il faut encore préciser si et dans quelle mesure le *délit d'outrage ou d'offense à un chef d'Etat étranger perpétré par la voie de la presse* constitue bien un acte internationalement illicite. La question est controversée.

Dans un article qu'il consacre à la question dans l'*American Journal of International Law* de janvier 1940, M. Vernon Van Dyke établit une distinction entre la propagande officielle de l'Etat et celle qui se fait en dehors de lui. Selon l'auteur, seules les opinions hostiles à d'autres Etats qui se trouveraient

<sup>21</sup> Voy. PERSONNAZ, J., *La réparation du préjudice en droit international public*, Thèse Paris, Sirey, 1938, p. 277; et BISSONNETTE, *ibidem*.

Voy. aussi CLUNET, E., « Offenses et actes hostiles commis par des particuliers contre un Etat étranger », *Journal de droit international public*, vol. 14, (1887), pp. 5, 19.

<sup>22</sup> Voy. R.G.D.I.P., 1931, pp. 500-502 et BISSONNETTE, *op. cit.*, pp. 51 et 94.

<sup>23</sup> BISSONNETTE, *op. cit.*, p. 51.

<sup>24</sup> *Le Journaliste*, n° 1, janvier-février 1964, p. 10.

<sup>25</sup> Rapport LELIÈVRE du 25 novembre 1852, *Pasin.*, 1852, pp. 620-621.

exprimés dans la propagande officielle d'un Etat seraient susceptibles d'engager sa responsabilité<sup>26</sup>. La tolérance dont il ferait montre à l'égard de la propagande privée, au contraire, ne saurait l'engager<sup>27</sup>.

Nous ne croyons pas cette distinction très réaliste : qu'entend-on d'ailleurs par acte de « propagande » ? Combien d'articles de journaux ne prétendent-ils pas ne servir que la vérité et ne s'inscrivent dans le contexte d'aucune idéologie particulière ? Leur prétention à l'objectivité ne risque-t-elle pas de rendre parfois leurs effets d'autant plus pernicieux ? Et, à ceux-là, quel sort sera-t-il fait ? N'engageront-ils jamais que leur auteur ? A partir de quel moment pourra-t-on dire que l'on a affaire à un article de propagande au sens propre du terme<sup>28</sup> ? D'autre part, il est toujours impossible de prouver dans quelle mesure un gouvernement soutient une campagne de presse.

A la conception de M. Van Dyke, on peut opposer ce que dit le professeur Guggenheim, parlant de la propagande tant officielle que privée :

« La propagande contre un Etat étranger peut (...) constituer un délit international, car elle peut violer des intérêts que le droit international protège. Il en est ainsi si elle est de nature à atteindre l'honneur de l'Etat en question ou si elle a pour but de renverser ses institutions politiques. L'Etat dans les frontières duquel cette propagande se fait ou s'organise ne pourra pas exciper de la liberté de presse pour y échapper; sa responsabilité sera naturellement d'autant plus grande que la presse y sera moins libre »<sup>29</sup>.

C'est ce qui justifie que « toutes les offenses qui prennent une forme publique,

<sup>26</sup> A ce propos, M. P.A. Bissonnette signale qu'une insulte exprimée dans une correspondance privée, mais publiée par après dans un journal, donnera lieu à satisfaction. Et il rappelle l'affaire *Dupuy de Lôme* : celui-ci, ministre d'Espagne à Washington, écrivit une lettre à un de ses amis dans laquelle il qualifiait le Président Mc Kinley de « bas politicien », et qui fut publiée dans le *Journal* de New York : des excuses durent être présentées par le gouvernement espagnol (Voy. BISSONNETTE, *op. cit.*, p. 51; et R.G.D.I.P., 1931, p. 502). Dans ce cas-ci, la gravité du propos tenait plus à la qualité de celui qui l'avait tenu qu'à son contenu même.

<sup>27</sup> Voy. VAN DYKE, V., « Responsibility of States for International Propaganda » in *A.J.I.L.*, vol. 34, 1940, p. 58.

<sup>28</sup> Qu'advient-il, aussi, des références faites à des documents officiels émanant d'Etats étrangers ou d'organisations internationales ? Leur reproduction dans la presse ou le commentaire qui en sera fait ne devront-ils jamais prêter à caution ? On a prétendu (voy. notamment *Pourquoi Pas ?*, n° 2.380, du 10 juillet 1964) que les allégations de M. Tshombe faites au cours de l'interview incriminée et qui avaient motivé la saisie du 30 janvier 1964, recoupaient un rapport sur la mort de Lumumba rédigé, trois ans plus tôt, par une Commission d'enquête des Nations Unies. (Il s'agit du document A/4964; S/4976, du 11 novembre 1961). Outre que bien des accusations, parmi les plus graves, portées par M. Tshombe contre les autorités du pouvoir central congolais ne correspondent, en rien aux conclusions de ce rapport, l'offense réside bien plus dans la manière que dans l'objet d'une accusation et d'éventuelles références ou allusions à un quelconque document officiel ne rendent pas pour autant l'article qui les contient inattaquable...

<sup>29</sup> GUGGENHEIM, P., *Traité de droit international public*, t. II, Genève, 1954, p. 20.

par la voie de la presse ou autrement, et dirigées contre le chef d'un Etat (...) sont réprimées »<sup>30</sup>.

Pourtant, il ne nous est pas possible de souscrire entièrement à l'opinion du professeur Guggenheim. En effet, la formule : « si elle a pour but de renverser ses institutions politiques » est équivoque. Elle pourrait laisser croire que toute propagande, même si elle se contente de prôner un autre régime politique que celui de l'Etat visé, est illicite. M. Guggenheim semble d'ailleurs vouloir préciser sa position en ajoutant en note, à la suite du texte de lui que nous avons cité *supra* :

« La notion d'atteinte à l'honneur devra être interprétée restrictivement; de simples critiques, des appréciations ne devront pas être considérées comme telles »<sup>31</sup>.

Mais la notion de « simples critiques » ne peut non plus se définir de façon précise.

Ne vaudrait-il pas mieux introduire une utile distinction entre les critiques qui s'adressent aux régimes, et aux hommes politiques en tant qu'ils représentent ceux-ci, et les propos injurieux ou diffamatoires tenus *ad hominem* contre tel ou tel chef d'Etat ou de gouvernement particulier sur sa personne tant privée que publique. Dans ce dernier cas, il ne peut y avoir le moindre doute sur le caractère internationalement illicite de l'acte, tandis que dans l'autre, la liberté de la presse la plus complète s'impose<sup>32</sup>.

La distinction n'a pas été faite dans tous les pays au même moment ni de la même manière. Elle semblerait s'être dégagée d'une jurisprudence relativement récente. Ainsi, en Suisse, elle a été particulièrement bien mise en lumière par deux affaires que cite M.L. Preuss dans un article consacré à « La répression des crimes et délits contre la sûreté des Etats étrangers »<sup>33</sup> et où l'on voit que dans le même pays, à quelques années d'intervalle, des attaques dirigées contre le même chef d'Etat ont été jugées différemment parce qu'elles mettaient en cause tantôt la personne du chef de l'Etat et la fonction dont il était investi, tantôt l'action politique qu'il avait menée. Un jugement rendu, le 14 décembre 1915, contre un certain Millioud, directeur de la « Bibliothèque Universelle et Revue Suisse », le condamna pour un article qu'il avait publié et qui traitait l'empereur d'Allemagne de « bandit couronné ». En outre, la publication fut

<sup>30</sup> *La documentation française, loc. cit.*, p. 6.

<sup>31</sup> GUGGENHEIM, P., *op. cit.*, p. 20, note 2.

<sup>32</sup> Il est même commun, dans tous les Etats démocratiques, de permettre aux convictions de s'exprimer sur le ton de la polémique. CHASSAN, commentant notre loi de 1852, ne disait-il pas déjà : « C'est uniquement l'offense personnelle que l'on veut réprimer et non pas la critique et encore moins la discussion des actes des souverains étrangers, critique qu'il importe de laisser parfaitement libre » (*Traité des délits et contraventions de la parole, de l'écriture et de la presse*, 2<sup>e</sup> éd., t. I, n° 542).

<sup>33</sup> *R.G.D.I.P.*, vol. 40, 1933, p. 606.

confisquée. Par contre, en 1918, un dénommé Vuille, qui avait exposé des dessins rendant, sans équivoque, l'empereur d'Allemagne responsable de la guerre, fut acquitté parce qu'aux termes du jugement :

« Il ne paraît pas que l'auteur ait eu l'intention d'insulter l'empereur allemand, mais seulement de porter un jugement sur un grand fait de l'histoire contemporaine, qui, comme tel, est soumis à l'appréciation et à la libre critique de chacun... »<sup>34</sup>.

En Grande-Bretagne, l'évolution semble aller dans le sens d'une moindre protection des chefs d'Etat et de gouvernement étrangers : en 1787, Lord George Gordon fut condamné pour un libelle diffamant la réputation de la reine Marie-Antoinette et d'un chargé d'affaires français; en 1799, J. Vint et J. Parry furent condamnés de même pour un libelle dirigé contre l'empereur de Russie. En 1803, Jean Peltier, émigré français écrivant dans le journal *L'Ambigu*, fut condamné — mais à une amende dérisoire — pour un libelle visant Napoléon Bonaparte, après que les gouvernements français et anglais eurent pris position<sup>35</sup> et que Lord Ellenborough eut déclaré au jury :

« Toutes publications qui visent à abaisser, à avilir et diffamer des personnages occupant un rang important de puissance et dignité dans les pays étrangers peuvent être considérées et traitées comme des libelles, particulièrement dans les cas où elles tendent à rompre les relations pacifiques entre deux pays »<sup>36</sup>.

Par contre, au début de ce siècle, c'est en se fondant sur une législation particulière condamnant l'incitation au meurtre que les tribunaux britanniques condamnèrent Antonelli et Barberi qui, dans un écrit, avaient applaudi à l'assassinat du roi Umberto et avaient émis des vœux pour le meurtre d'autres chefs d'Etat européens.

Il ne semble pas que l'on puisse déduire de ce seul cas, ainsi que le fait M. Preuss, et d'un attendu du jugement que le juge Phillimore rendit dans cette affaire, qu'en Grande-Bretagne :

« Les chefs d'Etat étrangers ne sont protégés que contre la conspiration ou l'incitation au meurtre, si le meurtre est commis en Angleterre, protection qui est accordée aux particuliers dans les mêmes conditions »<sup>37</sup>.

Simplement, les chefs d'Etat et de gouvernement étrangers sont assimilés aux particuliers, pour ce qui concerne la diffamation, et protégés comme eux.

Dans notre pays, il n'est intervenu, à notre connaissance, que fort peu de décisions du même genre. Il faut citer cependant une affaire importante dans laquelle était impliqué un chaudronnier liégeois qui avait rédigé un libelle subversif incitant à l'assassinat de Bismarck. Bien qu'aucune poursuite n'ait été entamée à la suite des représentations énergiques faites par le gouvernement

<sup>34</sup> Cité par M.L. PREUSS, *loc. cit.*, p. 626.

<sup>35</sup> Voy. pp. 16-17.

<sup>36</sup> Cité par M. PREUSS, *loc. cit.*, p. 635.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 636.

prussien, le ministère Malou fit voter la loi du 7 juillet 1875 contenant des dispositions pénales contre les offres ou propositions de commettre certains crimes<sup>38</sup> pour autant qu'elles ne soient pas simplement verbales et non accompagnées de dons ou promesses.

Mais à propos d'autres libelles dirigés contre Bismarck et le gouvernement prussien, la Belgique ne s'est pas considérée comme liée par les actes de ses ressortissants et, dans sa réponse, excipe de la liberté de presse dont ceux-ci doivent bénéficier<sup>39</sup>.

Enfin, une saisie de l'hebdomadaire *Pourquoi Pas ?*, pratiquée en 1939, a été maintes fois présentée comme un authentique précédent à la mesure prise en 1964. En réalité, l'offense faite par l'article incriminé atteignait non un chef d'Etat mais un diplomate et trouvait donc son fondement dans la loi de 1858 et non dans celle de 1852. Pour la clarté de l'exposé, cette affaire sera évoquée ci-dessous dans la rubrique relative au choix du mode de réparation.

Pour ce qui en est des accusations publiées par le *Pourquoi Pas ?* du 31 janvier 1964, elles présentaient, à notre avis, un caractère délictueux. On peut difficilement nier, en effet, que des allégations rendant un chef d'Etat responsable du complot et des conditions horribles dans lesquelles aurait trouvé la mort un de ses adversaires politiques, n'ait pas un caractère gravement injurieux et diffamatoire et ne mette pas en cause sa personne privée comme sa personne publique. Ce n'est pas à un homme en tant qu'il représente un régime politique que M. Tshombe s'en est pris, puisque, selon lui, M. Kasavubu aurait agi en coulisse, entouré de quelques complices, et sans l'assentiment des pouvoirs qui doivent normalement participer à ses décisions. Ce n'est pourtant pas là l'avis du juge interne, puisque la Chambre du Conseil du Tribunal de première instance de Bruxelles a rendu une ordonnance par laquelle il déclare que le *Pourquoi Pas ?* n'a pas commis de délit dans le numéro incriminé<sup>40</sup>.

Cette dernière décision ne doit pas tellement nous surprendre : elle témoigne de la difficulté qu'il y a de rendre la justice et de dire le droit dans une affaire comme celle-ci. On aura observé que dans la plupart des précédents que nous avons évoqués, l'affaire a trouvé son dénouement devant le juge interne, et ce n'est qu'exceptionnellement que sont intervenus les gouvernements et les chancelleries. La jurisprudence qui en a découlé est souvent flottante et incertaine.

Dans le chapitre relatif aux modes de réparation, il sera examiné si, dans des affaires qui mettent en cause non seulement l'honneur des chefs d'Etat

<sup>38</sup> Voy. *Monit.*, 9 juillet 1875.

<sup>39</sup> Voy. WHITTON and LARSON, *op. cit.*, p. 153. Remarquons que ce n'est qu'en niant le caractère international illicite de l'acte commis par l'un de ses ressortissants ou par un réfugié que l'Etat peut exciper de la liberté de la presse dont il entend les laisser jouir.

<sup>40</sup> Voy. *Le Soir*, 10 juillet 1964, p. 1.

étrangers, mais aussi la liberté de la presse<sup>41</sup>, les Etats ne devraient pas, autant que possible, recourir plutôt à des procédés propres au droit des gens qu'à des procédés de droit interne pour dégager leur responsabilité internationale. La punition des coupables n'est, en effet, qu'un des modes de réparation dont peut user un Etat pour satisfaire l'Etat préjudicié.

Mais de toutes manières, l'Etat belge ayant choisi de poursuivre et par conséquent de saisir le journal, les éléments de l'infraction étant à notre sens réunis, le non-lieu nous paraît injustifiable. Il pourrait trop facilement donner l'impression que c'est la saisie elle-même que le gouvernement avait choisie comme mode de réparation et non véritablement la poursuite dans laquelle elle doit s'inscrire et qui ne serait alors qu'un prétexte. Elle serait illégale en droit interne et le droit international, nous le verrons, n'y trouverait pas non plus son compte.

## 2) *L'imputabilité*

En principe, l'Etat ne peut être tenu pour responsable d'actes commis par des particuliers. Mais l'Etat étant tenu, par ailleurs, d'assurer le maintien de l'ordre public sur son territoire, il peut arriver que sa responsabilité soit mise en cause lorsqu'il ne s'avise pas de prévenir ou de réprimer certains actes de particuliers qui lèsent cet ordre public ou sont susceptibles de le léser<sup>42</sup>.

Anzilotti dit à ce sujet que :

« Le droit international considère les actes lésant ou offensant des Etats étrangers commis par des individus comme des faits individuels non imputables à l'Etat mais, à ces faits, il rattache des obligations internationales déterminées et des droits correspondants; une responsabilité de l'Etat pour fait illicite ne naît pas par suite de l'action de l'individu, mais seulement de l'inaccomplissement des obligations que le droit international y rattache »<sup>43</sup>.

En d'autres termes : « de cette approbation, et non pas du rapport entre l'individu et l'Etat, naît la responsabilité de l'Etat »<sup>44</sup>.

Une fois admis le caractère illicite de l'acte incriminé, on aurait pu reprocher à l'Etat belge de l'avoir implicitement ratifié par son silence et son immobilisme et, en ne poursuivant pas, d'avoir commis un délit d'omission<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> La liberté de la presse a été également très souvent réaffirmée par le droit international et risque de se voir entravée par des limitations excessives.

<sup>42</sup> Voy. DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 3<sup>e</sup> éd., 1960, p. 355.

<sup>43</sup> ANZILOTTI, D., *Cours de droit international*, I, Paris, Sirey, 1929, n° 437, p. 491. Sur la manière dont cette notion s'est dégagée, voy. GUGGENHEIM, P., *op. cit.*, p. 17.

<sup>44</sup> ANZILOTTI, D., *op. cit.*, n° 433, p. 486.

<sup>45</sup> « Et si l'Etat viole son droit international, ce n'est point ici parce que le fait est survenu, c'est parce qu'il a omis de prendre les mesures qu'il était internationalement tenu de prendre » (PERRET, R.L., *De la faute et du devoir international*, thèse, Zurich, 1962, p. 79).

Un réfugié français du nom de Peltier l'ayant attaqué dans les journaux britanniques, Bonaparte proclama que<sup>46</sup> :

« Si un journal excite au crime et que le magistrat le laisse paraître, s'il injurie une nation et que le magistrat permette son cours, on doit croire que le magistrat a ses raisons pour autoriser ces suggestions et ces outrages évidemment avoués par l'autorité publique (...). On peut supporter les injures de ses nationaux, mais on ne devrait jamais souffrir qu'on outrage les gouvernements étrangers, car des individus non responsables peuvent ainsi brouiller les Etats entre eux »<sup>47</sup>.

Pourtant, dans cette affaire, la Grande-Bretagne a nié qu'elle eût une obligation quelconque de réprimer les troubles qui, sur son territoire, créaient un climat d'hostilité au premier consul et, au nom de la liberté de la presse, n'a pas voulu se considérer comme responsable de ce que publiaient les journaux.

### 3) *Le préjudice*

« L'honneur et la dignité des Etats font partie intégrante de leur personnalité et peuvent être atteints au même titre que ceux des particuliers; de tels dommages sont très réels et constituent pour la satisfaction une base qui n'a rien d'imaginaire. Mais, malheureusement, cette dernière n'a rien de déterminé et peut varier au gré de leurs intérêts »<sup>48</sup>.

Parmi les préjudices moraux directs qui peuvent être causés à un Etat, on cite traditionnellement l'insulte à son pavillon national, la violation de son hôtel diplomatique, les attentats ou les manifestations d'hostilité à l'endroit du chef de la Nation ou d'un de ses représentants<sup>49</sup>. Et Anzilotti<sup>50</sup> retient expressément au nombre de ces manifestations les publications injurieuses qui sont dirigées contre ces derniers.

<sup>46</sup> Cité par BUTTER, O., « La presse et les relations politiques internationales », *R.C.A.D.I.*, vol. 45, 1933, p. 257.

<sup>47</sup> Il paraît bien qu'à l'époque, ainsi que l'indique M. TARDU (*op. cit.*, p. 7) « Seul Napoléon semble avoir compris, presque par anticipation, l'importance du problème international ».

<sup>48</sup> PERSONNAZ, J., *op. cit.*, p. 277. L'auteur observe plus loin (p. 299), non sans amertume, que : « Trop d'incertitudes et d'imprécisions règnent encore sur cette matière pour qu'elle puisse être approfondie avec sécurité. Trop souvent les Etats en ont profité pour obtenir des avantages disproportionnés avec l'offense subie. C'est afin d'éviter ces funestes pratiques dont la pratique internationale nous a donné des exemples trop fréquents qu'il conviendrait de délimiter exactement la question et de remplacer le caractère politique de la satisfaction par un caractère juridique ».

<sup>49</sup> Cf. les exemples cités sous la rubrique *L'illicéité*.

<sup>50</sup> *Op. cit.*, p. 483.

## LE MODE DE REPARATION

On s'est demandé si la loi de 1852 conférait au Ministre de la Justice le pouvoir de faire procéder à une saisie du journal. La saisie administrative, telle qu'elle se pratique en France, par exemple, où elle constitue une mesure préventive et laissée à l'arbitraire de l'exécutif<sup>51</sup>, n'existe pas en Belgique de même qu'elle n'existe pas en Italie<sup>52</sup>.

En réalité, le système instauré dans notre pays veut qu'une fois l'injonction donnée, par lui, de poursuivre (conformément à l'art. 274 du Code d'instruction criminelle), le pouvoir exécutif soit dessaisi de l'affaire. Le Procureur général a, par l'intermédiaire du Procureur du Roi, transmis les réquisitions à un juge d'instruction qui a pris la mesure qu'imposait pareille injonction :

« c'est-à-dire, dans l'hypothèse où il était placé, de l'existence d'une infraction, d'empêcher qu'elle se perpétue »<sup>53</sup>.

C'est ainsi que le Ministre lui-même a expliqué, devant le Parlement, la mesure prise<sup>54</sup>.

Sans discuter, davantage celle-ci, sur le plan du droit interne, on pourrait, replaçant une nouvelle fois le problème sur le plan de la responsabilité internationale, se demander si, une fois admise la responsabilité de l'Etat belge en la matière, le mode de réparation adopté s'imposait ou, tout au moins, se justifiait.

Il est, en effet, permis de se demander si une sanction aussi draconienne que la saisie de toute l'édition du journal était bien nécessaire. Les regrets exprimés par notre Ministre adjoint aux Affaires étrangères, auprès de M. Kahamba, les excuses qu'il aurait pu lui faire<sup>55</sup>, n'auraient-ils pas constitué une

<sup>51</sup> M. G. BURDEAU fait remarquer à ce propos qu'en France : « Efficacement contrôlée, la saisie administrative n'est pas la plus dangereuse pour la liberté. Celle-ci est beaucoup plus menacée par les saisies effectuées dans le cadre d'une instruction judiciaire. Ce sont d'ailleurs celles auxquelles l'administration a le plus généralement recours » (*Les libertés publiques*, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1961, p. 222).

<sup>52</sup> Voy. art. 21 de la Constitution italienne.

<sup>53</sup> A.P., Sénat, 1963-1964, séance du 6 février 1964, p. 684. En effet, la diffusion d'un article délictueux constitue un délit continu.

<sup>54</sup> Observons que comme mesure de police judiciaire, la saisie ne peut intervenir en France que dans quatre cas et que l'offense envers les chefs d'Etat ou chefs de Gouvernement étrangers est l'un de ceux-ci (en application de l'art. 51, al. 2 de la loi du 29 juillet 1881). Mais en France, il n'existe pas, comme chez nous, de séparation véritable entre les pouvoirs exécutif et judiciaire et M. BURDEAU considère, dès lors, que l'hypothèse ci-dessus est l'une de celles qui « à raison de l'attitude de l'administration, recèle(nt) les plus graves dangers pour la liberté d'expression des opinions » (*op. cit.*, p. 222).

<sup>55</sup> Remarquons que *Le Monde*, du 1<sup>er</sup> février 1964, dit que des « excuses » ont été faites au chargé d'affaires congolais mais, semble-t-il, sans prêter au terme sa valeur juridique.

satisfaction équitable donnée à l'Etat du Congo, à savoir la juste compensation du préjudice moral subi par celui-ci ?

Rappelons tout d'abord que les regrets, présentés seuls, ne constituent pas un mode de réparation. Ils sont souvent exprimés avant même que l'Etat préjudicié se soit plaint, et :

« n'impliquent aucune reconnaissance de responsabilité et peuvent inclure une promesse de satisfaction ou de dommages et intérêts »<sup>56</sup>.

Quant aux excuses, elles constituent une forme de satisfaction traditionnelle dans les cas où un dommage moral a été causé directement à un Etat et particulièrement dans ceux où une atteinte a été portée à son honneur.

M. P. Reuter déclare qu'« un dommage purement moral peut être réparé par des « satisfactions » purement morales<sup>57</sup> et M. P.A. Bissonnette estime même que :

« Les excuses verbales, avec tout l'appareil qui les entoure, apparaissent ainsi comme le mode idéal de réparation pour les injures causées à l'Etat, en particulier celles qui ont soulevé l'opinion publique »<sup>58</sup>.

Pourtant, le même auteur observe que, dans la pratique :

« Les excuses proprement dites, en tant que forme de satisfaction, sont rarement présentées seules »<sup>59</sup>;

et M. J. Personnaz, dans un ouvrage que nous avons déjà abondamment cité, expose que parfois :

« La satisfaction consistera dans de simples excuses ou dans un désaveu, mais, quoique ces formalités impliquent une reconnaissance de responsabilité, elles ne sont pas, le plus souvent, considérées comme une satisfaction suffisante, à moins que l'Etat intéressé veuille bien s'en contenter »<sup>60</sup>.

Cette situation résulte pourtant, en grande partie, de ce que les Etats récla-

<sup>56</sup> BISSONNETTE, P.A., *op. cit.*, p. 97.

<sup>57</sup> *Droit international public*, Paris, P.U.F., Coll. Thémis, 1963, pp. 149-150.

<sup>58</sup> BISSONNETTE, P.A., *op. cit.*, p. 91. Tout récemment — et cela est assez remarquable dans le cadre des relations est-ouest — les *Izvestia*, porte-parole du parti communiste soviétique, ont présenté des excuses à l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne à Moscou pour des attaques lancées, au cours d'une interview, par le secrétaire d'Etat à l'Information du gouvernement de l'Allemagne de l'Est contre le Président M. Luebke. C'est suite à une protestation du Ministère fédéral allemand des Affaires étrangères auprès de l'ambassade de l'U.R.S.S., à Bonn, que ces excuses ont été faites au nom du rédacteur en chef, M. Adjoubéi. Elles ont été acceptées (*Voy. Le Monde*, 16 juillet 1964; p. 16).

M. Tardu, faisant référence à une thèse de M. CHRISTINGER (*La presse et l'évolution de la responsabilité internationale de l'Etat*, Lausanne, 1943) pense que « la formule de la réparation morale devrait (...) trouver en matière de presse son domaine d'élection » et souligne que les excuses publiques ont, sur le public, une influence certaine (*op. cit.*, p. 304).

<sup>59</sup> BISSONNETTE, P.A., *op. cit.*, p. 86.

<sup>60</sup> PERSONNAZ, J., *op. cit.*, p. 295.

ment souvent bien davantage que ce à quoi ils ont véritablement droit (voy. note 45).

Mais supposons un instant que les excuses soient ici inopérantes, que faut-il penser alors des poursuites judiciaires engagées contre le journal<sup>61</sup> ? La recherche et la punition de coupables sont aussi une forme très usitée de satisfaction lorsqu'un dommage moral a été causé directement à l'Etat<sup>62</sup>. Pourtant les autorités congolaises eussent-elles perdu la face si, se satisfaisant des excuses présentées par le Gouvernement belge, elle eussent engagé elles-mêmes une action en diffamation contre le *Pourquoi Pas ?* devant les tribunaux belges ou contre M. Tshombe devant les tribunaux congolais<sup>63</sup> ? Cette solution aurait l'avantage de concilier les impératifs d'une reconnaissance par l'Etat de sa responsabilité internationale avec la possibilité pour l'Etat lésé d'exercer son recours devant les tribunaux internes tout en supprimant le moindre risque d'abus dans les restrictions apportées à la liberté de la presse.

A supposer cependant que les poursuites s'imposent dans le chef du Gouvernement belge, il convient encore de se demander si, dans le cadre de celles-ci, la saisie d'une partie de l'édition seulement, c'est-à-dire celle des quelques numéros nécessaires à l'instruction n'eût pas suffi<sup>64</sup> ?

Il faut rappeler ici que :

« Le principe posé par la pratique internationale est que la victime doit être rétablie dans l'état où elle se trouverait si l'acte dommageable n'était pas survenu, la réparation doit se calquer aussi exactement que possible sur le préjudice »<sup>65</sup>.

Si l'on applique à la lettre ce dernier précepte, il semble que des mesures satisfaisantes tels que des regrets, des excuses ou même la punition éventuelle

<sup>61</sup> M. TARDU estime qu'en matière d'informations internationalement défectueuses, « on doit redouter l'incompétence technique des tribunaux de droit commun » et que « de tels procès où la preuve est difficile et la compétence technique des juges douteuse, peuvent très aisément donner naissance à d'interminables controverses sur les faits, germes redoutables de tension. Toutes ces raisons expliquent l'emploi peu fréquent de ces voies par les Etats » (*op. cit.*, pp. 203-204). C'est pourquoi cet auteur souhaite, de *lege ferenda*, l'institution d'une Cour pénale internationale compétente pour juger les individus ainsi que la mise en œuvre d'un droit de rectification international ouvert, dans des conditions privilégiées, à tous les représentants des Etats (voy. *op. cit.*, notamment pp. 157-158, 216, 225-226 et 246-247).

<sup>62</sup> BISSONNETTE, P.A., *op. cit.*, p. 112.

<sup>63</sup> Ce qu'a d'ailleurs fait, pour sa part, M. Adoula : voy *Le Monde*, des 15-16 février 1964, p. 5.

<sup>64</sup> M. BURDEAU souligne qu'en droit interne : « La saisie ne peut (...) être opérée que dans la mesure utile à la manifestation de la vérité, ce qui exclut la saisie d'une édition complète puisque quelques numéros suffisent à établir le délit. » Il déplore que la pratique administrative française penche plutôt pour la saisie de la totalité des exemplaires « car si l'administration reconnaît qu'elle s'est trompée ou si les poursuites n'aboutissent pas, soit à raison d'un non-lieu soit parce que les inculpés sont acquittés, ceux-ci n'ont pratiquement aucun moyen d'obtenir réparation » (*op. cit.*, p. 222).

<sup>65</sup> PERSONNAZ, J., *op. cit.*, p. 98.

des coupables au terme d'une procédure judiciaire, n'eussent pas, dans le cas qui retient notre attention, formé une réparation satisfaisante et que la saisie, elle, constituait bien le moyen le plus efficace de remettre les choses en pristin état, qu'elle constituait bien une véritable *restitutio in integrum* visant à effacer non l'acte illicite en lui-même, mais toutes ses conséquences dommageables. Paradoxalement, ce qui, sur le plan du droit interne, n'est qu'une phase de la procédure, serait donc, sur le plan du droit international, la réparation essentielle. Force est cependant de reconnaître que, dans la réalité des choses, le grand retentissement donné à l'affaire — et ce retentissement devait nécessairement lui être donné — a complètement ruiné cette espérance. Parfaitement légal, la mesure n'était sans doute ni nécessaire ni efficace.

Dans l'intérêt même du chef d'Etat étranger, il eût mieux valu ne pas grossir l'événement. Le résultat atteint fut à l'opposé de celui auquel on espérait, auquel on prétendait aboutir.

En matière d'information, le rétablissement du *statut quo ante* ne se réaliserait vraiment que par un recours à des mesures antidémocratiques telles que saisie préventive (au sens strict), censure préalable, cautionnement, etc. Ici, comme ailleurs, la fin ne justifie pas les moyens.

Tout ceci concourt à faire de la saisie du *Pourquoi Pas ?*, le 30 janvier 1964, un cas-limite et explique qu'il n'y ait, à notre connaissance, aucun précédent à la mesure prise sur base de la loi de 1852. Par contre, sur pied de l'article 6 de la loi du 12 mars 1858, dont nous avons vu qu'elle était le complément naturel de la loi de 1852, il a été procédé, le 26 octobre 1939, à une saisie qui frappait, cette fois déjà, le *Pourquoi Pas ?*. Le Gouvernement, par ailleurs nanti à l'époque de pouvoirs spéciaux, considéra qu'une caricature de S.E.M. von Bulow-Schwante, ambassadeur d'Allemagne à Bruxelles, en couverture du journal <sup>66</sup>, ainsi qu'un article de fond retraçant, non sans quelque ironie, la carrière de ce diplomate, étaient de nature à faire offense à celui-ci et à porter atteinte aux bonnes relations de la Belgique avec l'Allemagne que voulait sauvegarder la politique de neutralité du Gouvernement.

M. Spaak fit, le 27 octobre, une allocution sur les ondes de l'I.N.R. au cours de laquelle il fit directement allusion à l'incident en déclarant entre autres que :

« D'aucuns ne veulent pas comprendre combien les heures que nous traversons sont difficiles. Ils réclament le droit d'exprimer tous leurs sentiments, de dire tout ce qu'ils pensent, ils invoquent la liberté individuelle et proclament que si l'Etat est neutre, eux ne le sont pas. Sans responsabilités, généralement, ils ne s'inquiètent pas de celles qui pèsent sur les dirigeants du pays. Aujourd'hui, je le dis fermement, la liberté individuelle, si respectable en temps ordinaire, doit céder le pas à la discipline nationale (...). Ce qu'il (le Gouvernement) défend, c'est la paix pour notre pays et l'enjeu de sa politique est tel qu'il ne lui est vraiment pas permis d'accepter ce qui serait naturel en temps normal » <sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Il s'agissait du numéro 1317 de l'hebdomadaire, paru le 27 octobre 1939.

<sup>67</sup> Voy. le texte de l'allocution dans *Le Peuple*, du 28 octobre 1939, pp. 1-2.

La mesure avait été prise préventivement, sans qu'aucune plainte n'eût été formulée de la part de l'ambassade d'Allemagne<sup>68</sup>. Une instruction judiciaire avait été ouverte. Deux journaux français furent, pour des motifs analogues, frappés après le *Pourquoi Pas ?* : *Marianne*, le lendemain et *Rire*, le surlendemain<sup>69</sup>. Ces mesures, le Ministre des Affaires étrangères ne les avait expliquées dans son allocution que par les circonstances exceptionnelles de la « drôle de guerre » et, nulle part, n'évoqua les principes juridiques qu'elles mettaient en cause.

C'est encore au nom de « circonstances exceptionnelles » que M. Vermeyleen a, dans sa réponse à une interpellation de M. Mundeleer<sup>70</sup>, quelques mois après l'incident, justifié la saisie de janvier 1964.

Et cette saisie étant sans précédent, le Ministre de la Justice a lui-même déclaré que, selon lui, elle ne devait pas en constituer un<sup>71</sup>.

Rien n'est moins sûr. De deux choses, l'une, en effet : ou bien l'Etat belge a, en l'occurrence, agi conformément à ses obligations internationales et dans les limites de celles-ci et il pourra toujours, quelles que soient les circonstances, agir de même dans les cas similaires, ou bien il a invoqué à tort une règle de droit international pour justifier une mesure abusive et ce n'est qu'alors que celle-ci ne devrait naturellement pas former un — sinon fâcheux — précédent.

Au demeurant, il n'y a aucune raison de croire que la décision prise à l'encontre du *Pourquoi Pas ?* soit appelée à rester unique en son genre.

Le 7 mars 1964, des affiches antifranquistes émanant d'un comité français pour l'Espagne libre ont été saisies par les services de douane de la gare du Midi à Bruxelles.

« La douane estimant que ces affiches pouvaient tomber sous l'application de la loi du 20 décembre 1852 les retint et en transmit un exemplaire au Parquet à qui il appartenait d'apprécier si des poursuites devaient être intentées »<sup>72</sup>.

En l'occurrence, le Parquet n'a pas jugé utile de poursuivre. Mais on a affirmé<sup>72</sup> que la personne convoquée pour reprendre possession des documents a dû signer une déclaration attestant qu'elle avait pris connaissance du texte

<sup>68</sup> Mais il paraît que M. Von Bulow-Schwante se soit plaint plusieurs fois à M. Spaak, dans les semaines précédentes, du « manque d'objectivité de la presse belge » (voy. *Le Soir*, 31 octobre 1939).

<sup>69</sup> Voy. *Le Soir*, 2 novembre 1939; et *Pourquoi Pas ?*, n° 1318, du 3 novembre 1939.

<sup>70</sup> Voy. *Bull. Q.R.*, Chambre, 1963-1964, n° 25, 19 mai 1964, Question n° 51 de M. Mundeleer au Ministre de la Justice, pp. 935-937. M. Mundeleer avait demandé au Ministre de la Justice pourquoi il n'avait pas fait saisir l'organe officiel du parti socialiste belge lorsque celui-ci avait qualifié le général Franco de « dictateur sanglant ».

<sup>71</sup> *A.P.*, Sénat, 1963-1964, séance du 6 février 1964, p. 694.

<sup>72</sup> Voy. l'article de M. E. Glinne « Pas d'offense à Franco » dans *La Gauche*, du 2 mai 1964, p. 12.

de la loi du 10 juillet 1952 et qu'elle fut avertie que si elle faisait un usage public de ces affiches, elle serait tenue pour responsable et poursuivie.

Un tract qui prétend reproduire intégralement le texte de l'affiche litigieuse, ainsi que la photo qui l'illustre — Franco et Hitler passant en revue des troupes allemandes en 1940 — a été depuis lors diffusé dans le public. Sur base de ce document, il ne nous semble pas que l'affiche ait recelé autre chose qu'une violente attaque contre le régime imposé à l'Espagne par le Caudillo.

D'autre part, le 25 avril 1964, une allocution que M. Delourme, secrétaire national de la F.G.T.B., devait faire sur les ondes de la R.T.B., dans le cadre de la tribune libre syndicale, fut supprimée<sup>73</sup> par application de l'article 28 de la loi du 18 mai 1960 qui s'exprime ainsi :

« 1. ...

2. Il est interdit aux instituts de procéder à des émissions contraires au droit ou à l'intérêt général, à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ou constituant un outrage aux convictions d'autrui ou une offense à l'égard d'un Etat étranger ».

On le voit : cette loi récente reprend et applique à la presse parlée, dans la lettre, le principe que la loi de 1852 avait mis en œuvre à l'égard de la presse écrite<sup>74</sup>. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'en Belgique, le régime de la liberté de presse ne s'applique pas à la radiodiffusion, ce qui est d'ailleurs franchement anticonstitutionnel. L'Etat s'est réservé un monopole en la matière et par conséquent la censure exercée ici a un caractère bien particulier : c'est une censure exercée sur soi-même par un organe officiel.

Encore que ces deux affaires ne soient pas comparables en tous points, il s'en faut, à l'affaire du *Pourquoi Pas ?*, elles attestent que la loi de 1852 n'a guère de chances de rentrer dans l'ombre d'où l'a sortie le Ministre de la Justice au début de cette année... De là à penser que la saisie du *Pourquoi Pas ?* soit appelée à faire jurisprudence, il n'y a qu'un pas, que nous ne franchirons pas : rien ne dit, en effet, qu'à l'avenir des décisions moins tranchantes et moins lourdes de conséquences ne soient prises sur base de la même législation.

#### REMARQUE AU SUJET D'UN CONFLIT DE NORMES

Remarquons qu'à l'origine, nous nous serions crus en présence d'un conflit de deux normes : l'une de droit interne (la liberté de presse), l'autre de droit international, mise en œuvre par le droit interne (le respect dû aux chefs d'Etat étrangers) et la primauté du droit international sur le droit interne

<sup>73</sup> Voir détails sur cette affaire dans *La Gauche*, du 2 mai 1964, p. 12; et dans *Dimanche-Presse*, du 26 avril 1964, pp. 1 et 8.

<sup>74</sup> Des formules jugées offensantes à l'endroit du général Franco et du régime de « paix civile » instauré par lui en Espagne motivaient la décision prise.

nous eût fait préférer, sans nuances, celle-ci à celle-là. Mais il se fait que le droit international a lui-même reconnu et réaffirmé — et avec quelle force<sup>75</sup> — le principe du respect, voire de la sauvegarde des droits de l'homme et, par conséquent, les libertés publiques qui les consacrent en droit interne. Il serait dès lors absurde de porter atteinte à l'un de ces droits sous prétexte de sauvegarder un autre principe de droit des gens qui, dans la hiérarchie des valeurs, ne semble pas devoir être placé plus haut que lui<sup>76</sup>. Ce conflit de normes est, en dernière analyse, un conflit de deux normes de droit interne reconnues toutes deux par le droit international et qui se double donc d'un conflit de deux normes de droit international. Partant, ce n'est que dans la mesure même où la saisie dont l'hebdomadaire *Pourquoi Pas ?* a fait l'objet ne constitue pas un abus de droit et une restriction excessive à la liberté de presse que le droit international peut servir de référence pour expliquer, sinon justifier cette saisie.

Observons, enfin, que parmi les circonstances qui ont pour effet d'exclure la responsabilité internationale des Etats, figure l'état de nécessité, lequel recouvre essentiellement le droit fondamental pour l'Etat de se conserver soi-même<sup>77</sup> et de se protéger contre les dangers graves qui menacent ses institutions. Et quel Etat démocratique se conserverait tel qu'en lui même si, par le jeu des lois, qu'elles soient de droit interne ou de droit des gens, il pouvait être, dans cet Etat, porté atteinte à l'une de ses institutions les plus essentielles : aux droits fondamentaux de l'homme ?

C'est avec ce contrepois qu'on pourra souscrire au principe rappelé par le Ministre de la Justice selon lequel : « La paix publique et de bonnes relations avec l'étranger sont cependant des impératifs qui ne peuvent être mis en péril par aucune faiblesse coupable »<sup>78</sup>.

#### CONCLUSIONS

Dans cette affaire, la responsabilité internationale de l'Etat belge était engagée, les trois éléments nécessaires pour fonder celle-ci étant réunis.

Il va de soi que l'évaluation de la *due diligence* ne peut être faite, dans un

<sup>75</sup> Voy. notamment la résolution prise en 1929 par l'Institut de droit international dans sa session de New York : « Considérant que la conscience juridique du monde civilisé exige la reconnaissance à l'individu de droits soustraits à toute atteinte de la part de l'Etat... » (*Annuaire de l'Institut de droit international*, II, 1929, pp. 298-300).

<sup>76</sup> D'autant que, dans la plupart des cas — ainsi que l'a laissé entendre le gouvernement belge dans l'affaire des libelles dirigés contre Bismarck (Voy. WHITTON and PARSON, *op. cit.*, pp. 153-154) — le conflit ne se produira pas, la liberté de presse constituant l'une des meilleures garanties de respect des obligations internationales : les opinions « raisonnables » réagissent, en effet, le plus souvent contre l'opinion insensée et la submergent. Reconnaissons, cependant, avec M. TARDU (*op. cit.*, p. 120) qu'il s'agit là d'une pétition de principe.

<sup>77</sup> Voy. notamment ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 507.

<sup>78</sup> Voy. note 1, p. 1.

cas comme celui-ci, de manière tout à fait objective. Remarquons qu'à tout le moins le mode de réparation choisi par l'Etat belge ne s'imposait pas de manière péremptoire.

D'autres mesures, purement satisfaisantes, des attitudes diplomatiques plus souples, eussent pu sans doute décharger le gouvernement belge de la responsabilité encourue. La pratique internationale offre, en effet, selon la gravité des circonstances et les nécessités de la politique, un large éventail de possibilités.

Il semble donc que, sur le plan international, les modes de réparation propres au droit diplomatique soient les mieux aptes à résoudre un conflit de normes reconnues tant par le droit des gens que par le droit interne.