



Treizième session
Point 20

Distr. double

RAPPORT DU COMITE CHARGE DU PROJET DE CONVENTION RELATIVE
A LA LIBERTE DE L'INFORMATION

Problèmes juridiques soulevés par certains amendements au
projet de convention

Memorandum du Secrétaire général

SOMMAIRE :

Le présent rapport a été établi pour répondre à la demande contenue dans la résolution A du rapport du Comité spécial chargé du projet de convention relative à la liberté de l'information. Il traite des problèmes juridiques soulevés par les amendements visés par la résolution. On trouvera aux paragraphes 37 et 43 les textes présentés en réponse à la demande du Comité.

Table des matières

	<u>Paragraphes</u>
I. INTRODUCTION	1 - 7
II. MESURE DANS LAQUELLE IL EST DEJA TENU COMPTE DANS LE PROJET DE CONVENTION ET DANS D'AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DES IDEES EXPRIMEES DANS LES AMENDEMENTS	8 - 22
Article 1 du projet de convention	8 -
Article 2 du projet de convention	9 - 11
Article 4 du projet de convention	12 - 13
Convention relative à la transmission internationale des informations et au droit de rectification	14 - 16
Autres conventions	17 -
Résolutions de l'Assemblée générale	18 - 20
Résolutions de la Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information	21 - 22

III. INSERTION DANS L'ARTICLE 2 DE NOUVEAUX ALINEAS	23 - 44
Questions relatives à tous les amendements considérés	23 - 27
"Questions qui sont de nature à blesser les sentiments des ressortissants de l'Etat"	28 - 33
"Nouvelles relatives aux discriminations raciales nationales ou religieuses"	34 - 37
"Nouvelles fausses ou déformées qui nuisent aux relations amicales entre peuples ou Etats"	38 - 44

I. INTRODUCTION

1. Le projet de convention relative à la liberté de l'information a pour origine une proposition faite par la délégation du Royaume-Uni à la Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information (E/CONF.6/C.1/3). Le texte du projet de convention approuvé par la Conférence figure dans l'Acte final de la Conférence (E/CONF.6/79). L'Assemblée générale a examiné le projet de convention au cours de la seconde partie de sa troisième session; la Troisième Commission a remanié le texte des articles 1 - 4, mais a décidé de renvoyer le projet de convention à sa troisième session ⁽¹⁾. Le texte des articles remaniés se trouve dans le document A/C.3/518/Corr.1 ⁽²⁾. Le Comité chargé du projet de convention relative à la liberté de l'information a été institué par l'Assemblée générale au cours de sa cinquième session (résolution 426 (V)) et a été chargé d'établir un projet de résolution sur la liberté de l'information, en tenant compte du texte approuvé par la Conférence, du texte voté au cours de la troisième session de l'Assemblée générale et de l'article 14 du texte provisoire du projet de Pacte international relatif aux droits de l'homme. Le Comité chargé du projet de convention relative à la liberté de l'information s'est réuni à Lake Success du 15 janvier au 7 février 1951. Le texte du projet de convention relative à la liberté de l'information élaboré par le Comité figure dans l'Annexe A de son rapport au Conseil économique et social (A/AC.42/7).

2. Le Comité a également adopté la résolution suivante : ⁽³⁾

(1) L'historique détaillé du projet de convention relative à la liberté de l'information se trouve dans le document A/AC.42/3.

(2) Les diverses propositions faites à la Conférence et à la Troisième Commission à propos des articles 1 et 2 du projet de convention font l'objet d'une étude d'ensemble dans le document E/CN.4/360.

(3) Résolution A, paragraphe 253 du rapport A/AC.42/7, appelée dans la suite du présent document "la résolution".

"Le Comité chargé du projet de convention relative à la liberté de l'information

estimant que les suggestions contenues dans deux amendements à l'article 2 (A/AC.42/L.18/Rev.1 (paragraphe 2) et A/AC.42/L.22) posent un sérieux problème qui mérite d'être pleinement étudié dans l'intérêt des bonnes relations internationales,

reconnaissant en même temps que la rédaction trop générale et trop souple de ces amendements n'apporterait pas la base juridique rigoureuse qui aurait pu permettre leur insertion dans la Convention sans que des abus puissent en résulter,

prie donc le Secrétaire général

1. de préparer au plus tôt, en consultant éventuellement des juristes compétents en matière de droit international, un rapport sur les problèmes juridiques soulevés par ces deux amendements en vue, le cas échéant, de suggérer pour eux des rédactions compatibles avec la forme et l'esprit de la convention relative à la liberté de l'information que le Comité a mission de rédiger, et

2. de transmettre ce rapport si possible au Conseil économique et social pour sa treizième session et, en tous cas, à la Conférence de plénipotentiaires."

3. L'article 2 du projet de convention visé par cette résolution est ainsi conçu :

"L'exercice des libertés mentionnées à l'article premier comporte des devoirs et des responsabilités; il peut donc être soumis à des limitations, mais aux seules limitations qui, clairement définies par la loi et appliquées conformément à la loi, sont nécessaires en ce qui concerne :

- a) la protection de la sécurité nationale;
- b) les expressions d'opinion qui incitent à changer par la violence de système de gouvernement ou suscitent des troubles;
- c) les expressions d'opinion qui incitent à commettre des actes criminels;
- d) les expressions obscènes ou les expressions qui sont dangereuses pour la jeunesse et qui lui sont destinées;
- e) les expressions d'opinion qui compromettent le cours régulier de la justice;
- f) les expressions qui empiètent sur les droits de la propriété littéraire ou artistique;
- g) les expressions d'opinion qui portent atteinte à la réputation d'autrui;
- h) les obligations légales résultant des relations professionnelles, contractuelles ou d'autres relations, y compris la divulgation de renseignements confidentiels dont l'intéressé a eu connaissance à titre officiel ou professionnel;
- i) les moyens de prévenir des agissements frauduleux."

4. Les amendements visés par le premier paragraphe de la résolution étaient les suivants:

a) un projet présenté par l'Arabie saoudite, l'Égypte, l'Inde et le Pakistan tendant à ajouter à la fin de l'article 2:

"les questions qui sont de nature à blesser les sentiments des ressortissants de l'Etat (A/AC.42/L.18/Rev.1)

b) un projet de la Yougoslavie tendant à ajouter les alinéas suivants à la fin de l'article 2:

"(i) les nouvelles fausses ou déformées qui nuisent aux relations amicales entre peuples ou Etats;

(ii) les nouvelles relatives aux discriminations raciales, nationales ou religieuses" (A/AC.42/L.22)."

5. Conformément à la demande du Comité, le Secrétaire général soumet le présent rapport au Conseil économique et social.

6. Le Secrétaire général ne formule pas d'opinion ni de suggestion sur l'attitude à prendre à l'égard des propositions tendant à ajouter à l'article 2 du projet de convention de nouveaux alinéas s'inspirant des idées contenues dans les amendements de l'Arabie saoudite, de l'Égypte, de l'Inde et du Pakistan d'une part, de la Yougoslavie de l'autre. La politique que ces amendements impliquent ne rentre donc pas dans le cadre de la présente réponse dont l'objet est d'aider le Conseil ou tout autre organe compétent, à rédiger ces dispositions, s'il est décidé que la Convention doit contenir des dispositions nouvelles s'inspirant de ces amendements.

7. Du point de vue de la technique juridique, il n'y a pas de différence fondamentale entre la tâche que représente l'élaboration sous forme de dispositions juridiques des idées dont s'inspirent les amendements considérés, et celle qui consiste à formuler d'autres dispositions restreignant la liberté de l'information, comme celle qui vise par exemple la protection de la sécurité nationale. Le Secrétaire général a été prié d'établir le présent rapport "en vue, le cas échéant, de suggérer des rédactions compatibles avec la forme et l'esprit du projet de convention". Le Comité chargé du projet de convention relative à la liberté de l'information, avant d'aborder la discussion des diverses dispositions du projet de convention, a adopté une résolution dans laquelle il se déclare convaincu que "le but et les principes fondamentaux de cette convention sont de protéger

et de garantir la liberté de l'information et la liberté d'opinion" (A/AC.42/7, page 11). Le problème essentiel consiste donc à trouver une rédaction qui réserve aux législatures nationales la possibilité de légiférer sur les points visés par les amendements, tout en étant assez précise pour maintenir au projet de convention le caractère d'un instrument imposant aux Etats Parties des obligations précises par lesquelles ils sont juridiquement tenus de sauvegarder la liberté de l'information.

II MESURE DANS LAQUELLE IL EST DEJA TENU COMPTE DANS LE
PROJET DE CONVENTION ET DANS D'AUTRES INSTRUMENTS INTER-
NATIONAUX DES IDEES EXPRIMEES DANS LES AMENDEMENTS

Article premier du projet de convention

8. D'après l'article premier du projet de convention, tout Etat contractant "garantira ... la liberté de rechercher, de recevoir et de transmettre ... des informations et des opinions sous une forme orale, écrite, imprimée ou illustrée, ou par des procédés visuels ou auditifs licites." Le mot "licites" qui s'applique exclusivement aux "procédés visuels ou auditifs" tient compte de ce que la législation nationale réserve généralement un statut spécial à la radiodiffusion et aux films d'actualités cinématographiques. Au cours de la préparation du projet de convention, on a fait valoir que le mot "licites" et la variante "légalement admis" qui figuraient dans les rédactions antérieures, n'étaient pas clairs et pourraient donner lieu à des interprétations diverses. D'après l'une de ces interprétations, les Etats parties à la Convention pourraient se réserver le droit de soumettre la radiodiffusion et les films d'actualités cinématographiques à toute restriction ou responsabilité qu'ils jugeraient opportune. Selon cette interprétation, il semblerait que le texte de l'article premier réponde, en ce qui concerne ces deux procédés d'information, aux idées exprimées dans les amendements qui font l'objet du présent rapport. Une autre interprétation des mots "licites" ou "légalement admis", peut-être plus conforme à l'esprit du projet de convention, serait que les conditions imposées dans les autorisations accordées aux organes de radiodiffusion ou aux établissements qui projettent des films d'actualités, ne devraient pas, aux termes de la convention, porter sur le fond des programmes radiodiffusés ou de films d'actualités

projetés. Nous nous permettons de suggérer que le texte définitif de la convention précise clairement laquelle de ces deux interprétations du terme "licites" est correcte, si tant est que l'une d'elles le soit.

Article 2 du projet de convention

9. Les idées dont s'inspirent les amendements sont peut-être comprises jusqu'à un certain point dans l'article 2 sous sa forme actuelle. Il y a lieu de signaler à cet égard certaines déclarations faites au sein du Comité. Lorsqu'il introduisit, comme variante à l'amendement contenu dans le document A/AC.42/L.18/Rev.1, un nouvel alinéa ainsi conçu: "pour la sauvegarde de la dignité nationale des peuples", le représentant de l'Arabie saoudite déclare que puisque le Comité "avait accepté dans le texte de l'article 2 une disposition tendant à "protéger les droits et la réputation des personnes physiques ou morales, les quatre délégations avaient remanié leur proposition et tenaient tout simplement à ajouter à l'article 2 le nouvel alinéa en question". (A/AC/42.SR.17, page 3). Certaines autres "questions de nature à blesser les sentiments des ressortissants de l'Etat", outre celles touchant à la dignité nationale, pourraient en d'autres termes être considérées comme visées par la disposition relative à la protection de la réputation d'autrui. Le représentant de la France déclara que "si le représentant de l'Arabie saoudite convenait que le terme "personnes morales" s'applique aux Etats, son amendement serait inutile, puisque le présent texte protège la réputation des personnes morales et donc aussi des Etats (A/AC.42/SR.17, page 5). Au cours d'une autre séance du Comité, la représentante des Pays-Bas fit observer que l'on pouvait considérer la notion de blasphème comme entrant dans le cadre de l'alinéa g) qui vise "les expressions d'opinion qui portent atteinte à la réputation d'autrui". Toutefois, le représentant du Royaume-Uni s'éleva contre cette interprétation de l'alinéa g) disant que l'accepter "serait étendre la portée de cette disposition de manière à faire la part des sentiments et des susceptibilités qui, de l'avis de la délégation du Royaume-Uni, ne devraient pas entrer en

ligne de compte dans ce texte". (A/AC.42/SR.19, page 6) (1)

10. Il existe dans la législation de divers pays des dispositions correspondant aux idées exprimées par les auteurs de l'amendement. Elles peuvent intéresser, par exemple "la protection de la sécurité nationale" (alinéa a) de l'article 2) ou "la prévention de troubles" (alinéa b)). D'après l'article 126 du Code pénal du Guatemala, c'est un délit pénal que de "publier des nouvelles fausses ou déformées qui troublent gravement l'ordre public ou compromettent la sécurité nationale". L'article 27 de la loi française de 1881 sur la presse interdit "la publication .. de nouvelles fausses ... lorsque, faite de mauvaise foi, elle aura troublé la paix publique ou aura été susceptible de la troubler." L'article 163 du Code pénal turc prévoit que des poursuites peuvent être exercées contre les personnes "qui exploitent la religion ou les sentiments religieux pour inciter le peuple à des actes qui peuvent compromettre la sécurité de l'Etat". L'alinéa e) de l'article 2 relatif " aux expressions d'opinion qui compromettent le cours régulier de la justice" pourrait fonder en droit les dispositions prohibant la diffusion de "nouvelles relatives aux discriminations raciale, nationale ou religieuse". Il peut se produire, par exemple que certaines considérations auxquelles se livre un journal au sujet de la réputation ou de la culpabilité d'un accusé et qui préjugent de l'issue du procès en cours, se fondent sur une discrimination raciale, nationale ou religieuse. De même, d'autres alinéas de l'article 2 peuvent être applicables à des questions visées par les amendements considérés et notamment l'alinéa g), qui couvre la législation relative à la diffamation des chefs d'Etat ou des représentants diplomatiques d'un Etat étranger.

Article 4 du projet de convention

11. L'article 4 du projet de convention dispose que tout Etat contractant peut instituer un droit de réponse ou un correctif analogue. D'après

(1) Les termes "expressions d'opinion qui ... ou suscitent des troubles" à l'alinéa b) de l'article 2 ont été interprétés de façon très large par le représentant de Cuba. S'ils étaient adoptés, a-t-il dit, "les dictateurs auraient la possibilité de restreindre la liberté de l'information" et ils permettraient aux gouvernements d'imposer des restrictions de toute espèce sous prétexte que des troubles risquent de se produire." (A/AC.42/SR.19, pp. 4 et 15).

la législation nationale d'un nombre assez élevé de pays, et d'après les législations des cantons ou des états, de certains Etats fédéraux (la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique, par exemple), un journal peut être contraint d'insérer une réponse ou une rectification ⁽¹⁾. Dans un groupe de pays (l'Autriche, le Danemark, la Tchécoslovaquie, par exemple), la législation permet seulement de rectifier les assertions de faits. Dans d'autres pays (la Chine, la France, par exemple), toute personne nommée ou mentionnée dans une publication a le droit d'exiger l'insertion de sa réponse. L'obligation de publier une réponse ou une rectification constitue pour l'éditeur une responsabilité.

12. Le correctif prévu à l'article 4 permettra de compenser ou d'atténuer les dommages qui peuvent résulter de la publication de déclarations "de nature à blesser les sentiments des ressortissants de l'Etat", de nouvelles fausses ou déformées, ou "de nouvelles relatives aux discriminations raciale, nationale ou religieuse". Sans doute, dans de nombreux cas, le recours au droit de réponse ou à un correctif analogue ne sera peut-être pas admis parce que l'assertion qui est à l'origine du dommage ne sera pas jugée suffisamment précise pour ouvrir à tel individu ou à telle personne morale une action en justice lui permettant d'exiger la publication de sa réponse. Un correctif plus efficace pourrait être celui qu'envisage la Convention sur la transmission internationale des informations et sur le droit de rectification, dont il sera question ci-après.

Convention relative à la transmission internationale des informations
et au droit de rectification

13. Les articles IX, X et XI de la Convention sur la transmission internationale des informations et sur le droit de rectification, adoptée par l'Assemblée générale le 13 mai 1949, mais qui n'est pas encore ouverte à la signature, prévoient un droit de rectification fonctionnant entre Etats. En vertu de cette Convention, le droit de rectification naît lorsqu'une dépêche d'information

(1) Voir "Liberté de l'Information-Recueil" (Publications des Nations Unies, No de vente : 1950. XIV.1) Vol. I p. 245, et E/CN.4/Sub.1/107 et addenda à ce document).

transmise d'un pays à un autre par des correspondants ou des agences d'information est publiée ou diffusée à l'étranger et que l'un des Etats contractants prétend que la nouvelle est fausse ou déformée et "susceptible de nuire à ses relations avec d'autres Etats, à son prestige ou à sa dignité nationale". Dans ce cas, l'Etat demandeur pourra publier un "communiqué" donnant sa version des faits sans commentaire ni expression d'opinion. Dans le plus court délai possible et en tout cas dans les cinq jours francs qui suivront la date de réception de ce communiqué, l'Etat contractant qui l'aura reçu devra le remettre aux correspondants et aux entreprises d'information intéressés et en outre le transmettre au siège de l'entreprise d'information dont le correspondant est responsable de l'envoi de la dépêche en question, si le siège en est situé sur son territoire. Au cas où un Etat contractant ne s'acquitterait pas des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention, l'Etat plaignant "pourra observer, à titre de réciprocité, la même attitude à l'égard d'un communiqué que lui soumettrait par la suite l'Etat qui a manqué à ses engagements". En pareil cas, l'Etat plaignant a également le droit de soumettre le communiqué au Secrétaire général des Nations Unies qui devra donner la publicité appropriée, par les moyens d'information dont il dispose, au communiqué, accompagné de la dépêche primitive ainsi que des observations éventuellement soumises par l'Etat objet de la plainte.

14. La Convention donne une certaine possibilité de réagir à la fois "contre les nouvelles fausses ou déformées qui nuisent aux relations amicales entre peuples ou Etats" (premier amendement yougoslave) et "contre les questions qui sont de nature à blesser les sentiments des ressortissants de l'Etat" (amendement des quatre nations) en portant atteinte "au prestige ou à la dignité nationale" d'un Etat, tandis que l'article 2 du projet de Convention relative à la liberté de l'information concerne seulement les limites qui peuvent être imposées à la liberté de l'information par la voie de la législation nationale, si un Etat contractant décide de le faire. Les Etats qui adhèrent à la Convention sur la transmission internationale des informations et sur le

droit de rectification acceptent l'obligation de reconnaître le droit de rectification aux autres Etats contractants. Le droit international de rectification peut donc être considéré comme un remède contre le danger que la diffusion de nouvelles fausses ou déformées fait courir aux relations internationales amicales, plus efficace que l'insertion dans l'article 2 du projet de Convention relative à la liberté de l'information d'une disposition permettant simplement de prendre contre ces nouvelles des mesures restrictives à l'intérieur du territoire des Etats contractants.

15. D'après l'article XII, paragraphes 1 et 2 de la Convention sur la transmission internationale des informations et le droit de rectification, aucune des dispositions de cette Convention ne sera interprétée comme privant un Etat contractant de son droit d'adopter et d'appliquer des lois ainsi que des règlements rendus publics "en vue d'assurer la sécurité nationale et l'ordre public" ou "interdisant les documents d'information qui contiennent des blasphèmes ou qui portent atteinte à la moralité publique ou aux bonnes moeurs".¹⁾ Comme la portée de la Convention sur la transmission internationale des informations et le droit de rectification est limitée, conformément à son titre, il se pourrait que ces restrictions concernant la recherche et la transmission internationale des informations ne répondent pas aux intentions des auteurs des

1) Le projet de convention relative à la liberté d'information ne mentionne pas, parmi les critères des limitations légitimes "l'ordre public" les "blasphèmes", ou "la moralité publique et les bonnes moeurs". Les "expressions obscènes" mentionnées à l'alinéa d) de l'article 2 du projet de convention relative à la liberté de l'information doivent cependant rentrer dans le cadre de l'expression plus générale "portant atteinte à la moralité publique ou aux bonnes moeurs". En ce qui concerne le terme "l'ordre public", (public order), le Secrétaire général a expliqué qu'il pourrait bien justifier de graves dérogations au droit accordé et il a proposé que ce terme soit supprimé du texte du projet de Pacte international relatif aux droits de l'homme. (Voir E/L.68, paragraphe 83, A/C.3/534, paragraphe 15, E/CN.4/SR.167, paragraphe 52 à 54 et A/AC.42/4, paragraphe 19).

amendements considérés.

Autres Conventions

16. Il existe entre certains pays des accords en vigueur qui imposent aux Etats contractants des obligations relatives aux mesures tendant à prohiber et à prévenir les nouvelles susceptibles de porter atteinte aux bons rapports internationaux. Parmi eux, on peut citer les accords entre l'Inde et le Pakistan, d'avril 1948 (E/CN.4/Sub.1/105, page 28) et du 8 avril 1950 (E/CN.4/Sub.1/112, page 22), la Convention internationale concernant l'emploi de la radiodiffusion dans l'intérêt de la paix, Genève 1936 (E/CN.4/Sub.1/104) et l'Arrangement sud-américain des radio-communications du 17 janvier 1940 (E/CN.4/Sub.1/105, p. 31 et E/CN.4/Sub.1/110, p. 25). La question de savoir si ces accords existants sont conciliables avec les dispositions du projet de convention relative à la liberté de l'information dépasse le cadre du présent rapport ¹⁾.

Déclaration universelle des droits de l'homme

17. L'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait cette Déclaration, et contre toute provocation à une telle discrimination.

Résolution de l'Assemblée générale

18. Deux résolutions de l'Assemblée générale, adoptées en novembre 1947, ont recommandé des mesures à prendre contre les nouvelles visées par la première partie de l'amendement yougoslave. La résolution 110 (II) de l'Assemblée générale du 3 novembre 1947 relative aux "mesures à prendre contre la propagande en faveur d'une nouvelle guerre et contre ceux qui

1) Une question similaire se pose à propos de la Convention internationale des Télécommunications (Atlantic City 1947). En vertu de l'article 29 de cette Convention, les membres et les membres associés de l'UIT se réservent "le droit de couper toute communication télégraphique ou téléphonique privée qui peut paraître dangereuse pour la sûreté de l'Etat ou contraire à ses lois, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs". L'article 30 de la Convention prévoit la suspension des services à certaines conditions (Voir E/CN.4/Sub.1/110, page 11).

y incitent" invite les gouvernements à prendre des mesures "pour encourager la diffusion de toute information destinée à exprimer le désir incontestable de paix de tous les peuples". La résolution 127 (II) de l'Assemblée générale en date du 15 novembre 1947 relative aux "nouvelles fausses ou déformées" invite les gouvernements à étudier les mesures qu'il y aurait lieu de prendre sur le terrain national pour lutter contre la "diffusion des nouvelles fausses ou déformées qui sont de nature à nuire aux bons rapports entre Etats".

19. Au cours de sa cinquième session, l'Assemblée générale par sa résolution 381 (V) du 17 novembre 1950 relative à la "condamnation de la propagande contre la paix" a réaffirmé ses résolutions 110 (II) et 290 (IV) paragraphe 8¹⁾. Elle a déclaré en outre que font partie d'une telle propagande (1) "l'incitation à des conflits ou à des actes d'agression"; (2) "les mesures qui tendent à isoler les peuples de tout contact avec l'extérieur en empêchant la presse, la radio et les autres moyens d'information de fournir des renseignements sur les événements internationaux, et en s'opposant à ce que les peuples se connaissent et se comprennent"; et (3) "les mesures qui tendent à passer sous silence ou à déformer l'oeuvre de l'Organisation des Nations Unies en faveur de la paix ou à empêcher le peuple d'un pays de connaître les vues des peuples d'autres Etats membres".

20. La résolution 103 (I) de l'Assemblée générale en date du 19 novembre 1946 traite de questions qui se rattachent à la seconde partie de l'amendement yougoslave. Dans cette résolution l'Assemblée générale déclarait qu'il est de l'intérêt supérieur de l'Humanité de mettre un terme immédiat aux persécutions et aux discriminations religieuses ou dites raciales et invitait les gouvernements et les autorités responsables à se conformer à la Charte des Nations Unies dans sa lettre et son esprit et à prendre à cette fin les mesures les plus énergiques.

1) La résolution 290 (IV) de l'Assemblée générale du 1^{er} décembre 1949 était relative aux "éléments essentiels de la paix". Au paragraphe 8 de cette résolution l'Assemblée générale invitait toutes les nations "à supprimer les obstacles qui empêchent les peuples de procéder au libre échange des informations et des idées, condition essentielle de la compréhension et de la paix internationales".

Résolutions de la conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information

21. Ces problèmes ont été traités également par diverses résolutions adoptées par la Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information. Dans la résolution N° 2 la Conférence s'associait aux résolutions 110 (II) et 127 (II) de l'Assemblée générale, elle condamnait toute propagande destinée ou de nature à provoquer ou à encourager toute menace à la paix, elle adressait un appel "au personnel de presse et des autres organes d'information de tous les pays du monde, et aux personnes qui sont responsables de son activité pour qu'ils aident la cause de l'amitié, de la compréhension et de la paix en accomplissant leurs tâches dans un esprit d'exactitude et d'impartialité et avec le sens de leurs responsabilités", et elle recommandait que "tous les pays prennent sur leur territoire respectif les dispositions qu'ils jugeront nécessaires pour donner effet à la résolution". D'autres recommandations contenues dans la résolution n° 3 de la Conférence insistaient sur l'opportunité de prendre toutes mesures appropriées pour donner effet à la résolution n° 2.

22. Il y a lieu de noter également la résolution n° 4 de la Conférence qui recommandait notamment que les gouvernements encouragent, de concert avec les organisations professionnelles de journalistes et indépendamment de leurs dispositions législatives, l'adoption de mesures contre la propagation de la haine et des préjugés raciaux et nationaux.

III INSERTION DANS L'ARTICLE 2 DE NOUVEAUX ALINEAS

Questions relatives à tous les amendements considérés

23. Le droit à la liberté de l'information est défini comme suit par l'article 1^{er}, paragraphe (a) du projet de convention:

"Tout Etat contractant garantira à ses ressortissants et à ceux des ressortissants des autres Etats contractants qui se trouvent légalement sur son territoire, la liberté de rechercher, de recevoir et de transmettre sans distinction de frontières, des informations et des opinions sous une forme orale, écrite, imprimée ou illustrée, ou par des procédés visuels ou auditifs licites, sans intervention de la part du gouvernement".

En vertu de cet article, les Etats contractants assument l'obligation de garantir la liberté de l'information.

24. L'objet de l'article 2 du projet de convention est de réserver aux Etats contractants le droit de maintenir ou d'introduire dans leur législation nationale certaines limites à l'exercice de la liberté de l'information telle qu'elle est définie par l'article 1^{er}. En d'autres termes, en étant partie à la convention, un Etat ne s'engage pas à introduire dans sa législation des dispositions correspondant à celles qui sont envisagées par les divers alinéas de l'article 2. Il est loisible à un Etat contractant de s'abstenir de restreindre la liberté de l'information dans les limites prévues par cet article 2.

25. Dans la partie introductive de l'article 2, le Comité a stipulé que les seules limitations permises seraient celles qui seraient "clairement définies par la loi"; "appliquées conformément à la loi" et "nécessaires" en ce qui concerne les points énumérés aux alinéas a) à i) qui viennent ensuite. De ces trois réserves, deux tendent à limiter non seulement l'application pratique des dispositions relatives aux restrictions à la liberté de l'information dans la vie nationale ¹⁾, mais aussi le pouvoir discrétionnaire des législatures nationales, en disposant que ces limitations doivent être définies "clairement" par la loi et en interdisant aux législatures nationales d'introduire ou de maintenir des limitations qui ne soient pas "nécessaires" en ce qui concerne les points énumérés aux alinéas ultérieurs.

26. Il y a peut-être lieu de noter que l'énumération des limitations possibles contenue dans les alinéas (a) à (i) correspond à l'état du droit de divers pays; mais même parmi les pays qui adoptent une attitude analogue à l'égard des principes de la liberté de l'information, les institutions et les procédures juridiques diffèrent beaucoup. Les membres du Comité ont été en général d'accord en ce

1) Il y a lieu de noter que le représentant du Liban qui avait proposé que les termes "appliqués conformément à la loi" fussent introduits dans l'article 2, les a interprétés comme signifiant que "ce sont les tribunaux qui se prononceront en cas de contestation" (A/AC.42/SR.13, p.14). Nous nous permettons de faire remarquer que si l'idée exprimée par le représentant du Liban est conforme aux intentions du Comité, il faudrait nettement formuler l'obligation pour les Etats de faire trancher par les tribunaux les différends relatifs à la liberté de l'information, en disant par exemple que toute personne dont les droits reconnus par la Convention sont violés devra disposer d'un recours effectif devant un tribunal national.

qui concerne par exemple "la protection de la sécurité nationale"¹⁾ ou "les expressions d'opinion qui portent atteinte à la réputation d'autres personnes physiques ou morales"²⁾. Cet assentiment général peut s'expliquer par le fait que dans presque chaque pays, il existe des dispositions législatives qui restreignent la liberté de l'information dans l'intérêt de la sécurité nationale ou pour prévenir la diffamation. Les opinions ont, par contre, différé au sujet des alinéas de l'article 2 tendant à formuler des concepts juridiques qui ne sont admis que dans la loi d'un nombre plus limité de pays. L'alinéa (h) en fournit un exemple ("la divulgation de renseignements confidentiels dont l'intéressé a eu communication à titre officiel ou professionnel"). En expliquant son vote sur le texte de l'article 2 proposé par les Etats-Unis et amendé par le Royaume-Uni, le représentant des Etats-Unis a dit qu'"il avait voté contre ce texte parce qu'on y avait incorporé un amendement concernant la divulgation de renseignements officiels que la délégation des Etats-Unis ne pouvait accepter", tandis que le représentant du Royaume-Uni a signalé qu'au contraire, "il estimait l'amendement nécessaire et essentiellement raisonnable", et avait en conséquence voté pour l'ensemble du texte³⁾. Cet exemple illustre les difficultés que l'on éprouve à formuler dans ce domaine une norme internationale.

27. L'article 12 du projet de convention prévoit que "tout différend entre deux ou plusieurs Etats contractants touchant l'interprétation ou l'application de la convention qui ne sera pas réglé par voie de négociations, sera porté devant la Cour internationale de Justice pour être tranché par elle, à moins que les Etats contractants intéressés ne conviennent d'un autre mode de règlement." En conséquence, si un différend, touchant l'interprétation ou l'application de la convention

1). Voir A/AC.42/7, paragraphes 132 et 133.

2). Des divergences se sont cependant révélées à propos des expressions "ou lui nuisent de toute autre manière, sans avantage pour la communauté" qui figuraient dans le texte de la Conférence. Au sein du Comité, plusieurs représentants ont signalé que selon le droit de leurs pays, "l'intérêt public ne pouvait servir d'excuse à la diffamation" (voir A/AC.42/SR.19, p.8).

3) A/AC.42/SR.17, p.10; voir aussi A/AC.42/SR.14, p. 9.

surgit, la Cour internationale de Justice sera compétente pour dire si la législation ou les mesures administratives nationales sont conformes aux dispositions de la convention.

"Questions qui sont de nature à blesser les sentiments des ressortissants de l'Etat"

28. Les auteurs de cet amendement ont mentionné plusieurs exemples du genre de "sentiments" qu'ils avaient en vue et ont cité spécialement les sentiments religieux et les sentiments attachés aux "coutumes, aux traditions et aux croyances nationales" (A/AC.42/SR.15, p. 9 et A/AC.42/SR.14, p. 6). Ils ont particulièrement insisté sur les sentiments de dignité nationale. Certains indices prouvent que les termes employés dans l'amendement visaient aussi d'autres sentiments que ceux qui s'attachent à la dignité nationale, aux croyances religieuses et aux traditions nationales. Le représentant de l'Arabie saoudite s'est élevé par exemple contre "la recherche de faits sensationnels" et "une curiosité exagérée des détails de la vie privée des personnalités" (A/AC.42/SR.14, p. 11). Il mentionna également comme dignes de protection "les particularités de culture" de divers pays (A/AC.42/SR.17, p. 7). Le représentant du Pakistan fit observer que "les quatre pays qui ont proposé l'amendement commun ont été principalement inspirés par le désir de tenir compte des sentiments populaires, dans les différents pays, et d'éviter de blesser les susceptibilités nationales (A/AC.42/SR.15, p. 9). Des objections furent soulevées contre cet amendement de même que contre une variante tendant "à la sauvegarde de la dignité nationale des peuples" (A/AC.42/7, paragraphes 145 et 146) parce que l'on jugeait difficile d'établir des critères relatifs aux sentiments qui seraient blessés (voir par exemple A/AC.42/SR.14, p. 3). On a vu un danger à donner aux gouvernements le droit de déterminer ce qui blesserait la dignité nationale (A/AC.42/SR.17, p. 5). Il a été également soutenu qu'"il ne fallait pas interdire la critique de toutes les coutumes et traditions nationales, étant donné que certaines d'entre elles méritent d'être critiquées." (A/AC.42/SR.14, p. 9).

29. Il existe dans certains pays des textes de loi tendant à interdire des expressions d'opinion qui peuvent, à certains égards, blesser les sentiments

des nationaux de l'Etat. Cette législation vise particulièrement les sentiments religieux. Le Code pénal autrichien, entre autres, qualifie de crime, dans son article 303, le fait de ridiculiser, dans des documents imprimés par exemple, "les doctrines, traditions ou institutions d'une église ou d'une communauté religieuse, légalement reconnue dans l'Etat." Le Code pénal égyptien, dans son article 161, prévoit la répression de "toute offense à une religion publiquement exercée". L'article 147 du Code pénal des Pays-Bas sanctionne "les expressions méprisantes ou blasphématoires blessant les sentiments religieux, lorsqu'elles sont formulées en public." D'après le Décret polonais du 4 août 1949, relatif à la protection de la liberté de conscience et de religion, "toute personne qui offense les sentiments religieux, en insultant publiquement un objet de culte" encourt une pénalité. La Loi suédoise sur la presse interdit, dans son article 4, chapitre 7, "les insultes adressées à tout objet considéré comme sacré par l'église ou par une religion reconnue." Il y a lieu aussi de signaler le concept "de diffamation blasphématoire" de la "Common Law" anglaise. Dans l'affaire "Bowman" contre "The Secular Society Ltd." (A.C. 406, 86 L.J. CH. 565) il a été déclaré que "l'essence du délit réside dans la publication de termes visant la religion chrétienne, injurieux et insultants au point de franchir les limites d'une controverse honnête et d'être de nature à blesser les sentiments de tous ceux qui éprouvent de la sympathie pour le christianisme."

La législation nationale de divers pays contient également des dispositions qui protègent les sentiments de "dignité nationale" en réprimant les outrages aux emblèmes nationaux. Dans la plupart des pays, les outrages au drapeau ou aux armoiries du pays sont punis. La législation de nombreux pays vise également les emblèmes nationaux des pays étrangers, par exemple le Code pénal suisse, article 298, qui protège "les emblèmes de souveraineté d'un Etat étranger" et l'article 139 du Code pénal de l'Uruguay qui protège "le drapeau ou les autres emblèmes d'un Etat étranger". Il est plus difficile de trouver des dispositions législatives relatives aux "sentiments" des ressortissants de l'Etat, sans autre précision. On peut citer cependant la Loi turque sur la presse qui dispose, dans son article 30 que seront punies "toutes personnes publiant des articles

qui blessent les sentiments nationaux ou qui donnent à cette fin des informations fausses". Le terme "sentiments" est alors précisé par le qualificatif "nationaux". La disposition est donc de portée plus restreinte que le texte de l'amendement.

31. L'amendement considéré a été rejeté par le Comité qui, dans sa résolution, s'élève contre tous les amendements, à cause de leur "rédaction trop générale et trop souple". Le Comité a également rejeté une autre proposition des quatre nations intéressées, tendant à introduire dans l'article 2 un nouvel alinéa rédigé comme suit "Protection de la dignité nationale des peuples".

32. D'après ces décisions, il semble évident qu'il ne serait ni opportun, ni conforme à l'esprit du projet de convention, de suggérer une rédaction de cet amendement qui ne spécifierait pas la nature des sentiments qui doivent être protégés. Il ne semble pas opportun de protéger tout "sentiment de dignité nationale"; toutefois, on ne saurait considérer comme contraire à l'objet du projet de convention, de prévoir des pénalités pour les insultes adressées aux emblèmes nationaux. La protection des sentiments religieux est consacrée dans un grand nombre de pays. Il ne serait donc pas inopportun d'introduire, dans le projet de convention, une disposition les concernant. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'il existe, dans certains pays, une tradition politique bien établie qui s'oppose à toute protection légale des doctrines et des traditions de toute église ou religion déterminée. Une proposition, visant "les expressions d'opinion", qui blessent les sentiments religieux, soulignerait qu'il ne s'agit pas de limiter la liberté d'opinion en matière religieuse.

33. On remarquera, conformément à certaines observations faites au sein du Comité, que l'amendement des quatre pays visant "les questions qui sont de nature à blesser les sentiments des ressortissants de l'Etat", se rattache à certains égards au second des deux amendements proposés par la Yougoslavie, concernant les nouvelles relatives aux discriminations raciale, nationale et religieuse. Avant de chercher à proposer un texte d'alinéa, exprimant quelques-uns des principes contenus dans l'amendement des quatre pays et dans le second amendement de la Yougoslavie, nous croyons devoir nous occuper maintenant de ce deuxième amendement de la Yougoslavie, pour traiter ensuite du premier.

"Nouvelles relatives aux discriminations raciale, nationale et religieuse"

34. C'est le représentant de l'Arabie saoudite qui a signalé au Comité (A/AC.42/SR.14, p. 12) qu'il existait un certain lien entre cet amendement (deuxième amendement de la Yougoslavie) et l'amendement relatif aux "sentiments des ressortissants de l'Etat". Les sentiments des ressortissants de l'Etat peuvent être blessés par des informations attaquant les individus qui appartiennent à tel ou tel groupe racial, national ou religieux. Toutefois, l'amendement de la Yougoslavie va plus loin car il suggère, en termes généraux, la possibilité d'une interdiction des nouvelles relatives aux discriminations.

35. Le représentant de la Yougoslavie, intervenant au Comité en faveur de cet amendement, a déclaré que "c'est un principe fondamental de la Charte qu'il faut interdire les nouvelles qui développent la discrimination raciale, nationale ou religieuse" (A/AC.42/SR.14, p. 4). Il convient de mentionner également que le représentant des Pays-Bas, bien qu'il n'ait pas appuyé l'amendement présenté par le représentant de la Yougoslavie, a réservé sa position à l'égard d'une rédaction de l'article 2 qui ne comprendrait pas de dispositions spéciales touchant "le blasphème ou les attaques dirigées contre des groupes de la population, qui sont interdits par la législation des Pays-Bas". (A/AC.42/SR.14, p. 10).

36. La législation nationale de nombreux pays contient des dispositions interdisant certaines "nouvelles relatives aux discriminations raciale, nationale et religieuse". La loi française de 1881 sur la liberté de la presse interdit dans son article 32 la diffamation de personnes "qui appartiennent, par leur origine, à une race ou à une religion déterminée". D'après le Code pénal des Pays-Bas, article 137 (c), c'est un délit punissable que de s'exprimer de manière blessante sur "un élément de la population ou un groupe de personnes qui appartient en partie à la population". Dans certains pays, les dispositions de cette nature sont dirigées contre les déclarations qui fomentent la haine entre les groupes ou les classes. Il faut citer à ce sujet l'article 302 du Code pénal autrichien, la section 153 (A) du Code pénal de l'Inde, l'article 118 du Code criminel de la Nouvelle-Zélande et l'article 312 du Code pénal turc.

37. Dans le texte présenté ci-dessous, on a tenté de formuler juridiquement en un texte unique certains concepts dont s'inspirent l'amendement des quatre pays et le deuxième amendement de la Yougoslavie, de même que les principes formulés par les législations nationales d'un grand nombre de pays intéressant les déclarations dirigées contre des groupes raciaux, linguistiques, religieux et autres groupes minoritaires de la population. Ce texte traçant les frontières des limitations légitimes, sans être plus général, ni plus vague que la question l'exige, pourrait être conçu comme suit :

"Les expressions d'opinion qui ridiculisent, insultent ou menacent toute personne ou groupe de personnes, en raison de leur nationalité, de leur race, de leur sexe, de leur langue, de leur religion ou de leur origine sociale, ou qui outragent les emblèmes nationaux ou blessent les sentiments religieux."

"Nouvelles fausses ou déformées qui nuisent aux relations amicales entre peuples ou Etats".

38. Divers organes des Nations Unies ont très clairement indiqué qu'il était souhaitable de lutter contre les nouvelles fausses ou déformées qui nuisent aux relations amicales entre peuples ou Etats. Cependant, des objections ont été constamment élevées au sein de ces organes contre l'opportunité d'introduire dans le projet de convention sur la liberté de l'information une disposition qui reconnaîtrait aux Etats contractants le droit de limiter l'exercice du droit à la liberté de l'information, pour lutter contre ces nouvelles. On a fait valoir, au sein du Comité, contre cet amendement et ceux qui s'y rattachent¹⁾, que ces amendements impliquent la création d'un service de contrôle chargé d'éliminer ce que les gouvernements pourraient considérer comme des nouvelles fausses ou déformées, service qui équivaldrait à une censure et conduirait facilement à des abus (voir par exemple A/AC.42/SR.14, pp. 4, 8 et 15, et A/AC.42/SR.19, pp. 9 et 13). Les auteurs des amendements considérés ont répondu en soulignant le

1) Voir aussi les propositions faites par l'Union des Républiques socialistes soviétiques contenues dans A/AC.42/L.4/Rev.1. (Il n'a pas été fait mention de ces propositions, qui ont été rejetées par le Comité dans la résolution qui est à l'origine du présent rapport.)

danger que la diffusion de nouvelles fausses ou déformées fait courir à la paix et aux relations amicales entre les peuples (A/AC.42/SR.13, p. 7 et A/AC.42/SR.14, p. 5, et A/AC.42/SR.19, pp. 10 et 11).

39. Les dispositions des législations nationales touchant les points relatifs à cet amendement sont souvent conçues en termes généraux. C'est en général aux Tribunaux ou à d'autres organismes chargés d'appliquer la loi qu'il appartient de décider si une nouvelle est "fausse ou déformée". La "Loi sur la défense de la paix" de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, 1951, parle de "la propagande de guerre quelle que soit sa forme". Des expressions similaires sont employées dans la "Loi tchécoslovaque concernant la défense de la paix" de 1950. L'article 188 du Code pénal égyptien porte sur "les fausses nouvelles ou les informations fabriquées, falsifiées ou faussement attribuées à des tiers". L'article 163 (c) du Code de défense sociale de Cuba, de 1938, sanctionne la diffusion par la voie de la presse ou de la radio de "nouvelles fausses tendant à troubler la paix internationale ou les bons rapports existant entre la République et quelque autre nation".

40. Certaines législations se sont efforcées, par souci de précision, de définir en quoi consistent ces nouvelles fausses ou déformées en se référant, soit aux intentions de la personne ou des personnes qui répandent ces nouvelles, soit à leurs conséquences. Ces deux précisions se trouvent quelquefois aussi combinées. Le Code pénal égyptien (article 188) interdit par exemple la publication, "dans l'intention de nuire", de nouvelles fausses ou déformées. A cet égard il y a lieu de rappeler que l'alinéa j de l'article 2 du texte de la Conférence du projet de convention relative à la liberté de l'information emploie les expressions "la diffusion systématique de nouvelles fausses ou déformées en connaissance de cause qui nuisent aux relations amicales entre peuples ou entre Etats". Quant aux effets de la publication de nouvelles fausses, l'article 27 de la loi française sur la liberté de la presse exige que ces nouvelles "aient troublé la paix publique ou aient été susceptibles de la troubler"; l'article 126 du Code pénal du Guatemala exige un trouble de l'ordre public ou une menace pour la "sécurité nationale". La loi suédoise sur la presse (chapitre 7, article 4) met l'accent

sur l'effet recherché. "Les fausses rumeurs ou autres déclarations fausses" sont interdites si elles sont répandues "dans l'intention de compromettre la sécurité du Royaume, l'intérêt public ou l'ordre et la sécurité publics ou le respect dû à l'autorité ou à d'autres organismes qui détiennent le pouvoir de décision dans les affaires publiques."

41. Pour les raisons indiquées, on ne peut guère compter trouver dans les législations nationales existantes des éléments qui aident à rédiger une disposition à insérer dans la convention concernant les nouvelles fausses ou déformées qui nuisent aux relations amicales entre les peuples et les Etats. Comme il a été indiqué, le texte du projet de convention établi par la Conférence comporte certaines restrictions, exigeant que la diffusion de ces nouvelles soit "systematique" et que cette diffusion soit faite "en connaissance de cause". D'autres réserves pourraient consister à préciser les conséquences de cette diffusion en employant des termes moins vagues que "qui nuisent à etc.". On pourrait aussi préciser la portée du mot "nouvelles", en ajoutant un membre de phrase tel que "qui encouragent l'agression et par là nuisent etc"¹⁾. A ce propos il y a lieu de signaler la rédaction adoptée dans la résolution 110 (II) de l'Assemblée générale en date du 3 novembre 1947 qui a condamné toute forme de propagande "qui est destinée ou qui est de nature à provoquer ou à encourager toute menace à la paix, rupture de la paix ou tout acte d'agression."

1) Les termes suivants sont employés par la Convention internationale concernant l'emploi de la radiodiffusion dans l'intérêt de la paix (voir le paragraphe 23 ci-dessus) :

Article 1er "..... émissions qui au détriment de la bonne entente internationale seraient de nature à inciter les habitants d'un territoire quelconque à des actes contraires à l'ordre intérieur ou à la sécurité d'un territoire d'une autre Partie contractante."

Article 2 Les émissions qui constituent une "incitation à la guerre contre une autre Partie contractante ou une incitation à des actes susceptibles d'y conduire."

Article 3 "..... émissions susceptibles de nuire à la bonne entente internationale par des allégations dont l'inexactitude serait ou devrait être connue des personnes responsables de la diffusion."

42. Il reste encore très difficile de trouver pour cet amendement une rédaction qui assure la base juridique "rigoureuse" recherchée par le Comité afin de ne pas "ouvrir la porte à des abus possibles". Il y a lieu de signaler que le Comité a non seulement rejeté l'amendement, mais a encore décidé de supprimer l'alinéa j du paragraphe premier de l'article 2 du projet de convention tel qu'il avait été établi par la Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information, visé au paragraphe 40 ci-dessus (A/AC.42/7, paragraphes 141 et 142). Il a également rejeté une proposition présentée conjointement par l'Egypte et l'Arabie saoudite tendant à remplacer l'alinéa j antérieurement supprimé, par le texte suivant : "la diffusion de nouvelles susceptibles de nuire aux relations amicales entre peuples ou entre Etats" (A/AC.42/7, paragraphes 143 et 144).

43. Si l'on décide d'introduire dans le projet de convention un amendement s'inspirant de la proposition de la Yougoslavie, il faut trouver une rédaction qui précise à la fois les conditions préalables "nouvelles fausses ou déformées" et la nature des actes qui peuvent être prohibés.

Le Secrétaire général estime que les expressions "qui nuisent aux relations amicales entre peuples et entre Etats" représentent un critérium trop vague pour qu'elles puissent être recommandées comme étant compatibles avec l'esprit du projet de convention. Le texte ci-dessous s'efforce de tenir compte de certains critères restrictifs adoptés par des instruments internationaux ou des législations nationales.

"La publication, faite en vue de provoquer une menace pour la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, de nouvelles que la personne responsable de la publication sait être fausses ou déformées."

44. Les termes "en vue de provoquer une menace pour la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression" tendent à limiter la portée de la disposition et rappellent les expressions employées par la Charte des Nations Unies. D'autre part, seules seraient visées les nouvelles que la personne responsable de la publication saurait être fausse ou déformée. Une définition de "La personne responsable" ne saurait être introduite dans le projet de convention, étant donné la grande diversité des règles adoptées sur ce point dans les diverses législations nationales. La partie introductive de l'article 2 exige que les

limitations soient "clairement définies par la loi". Il y a lieu de supposer que cette exigence s'applique à tous les critères essentiels énumérés dans les divers alinéas de l'article 2. La condition préalable "que la personne responsable sait être ... etc.", présuppose l'existence des preuves établissant à la fois que la nouvelle en question est fautive ou déformée et que la personne responsable de sa publication en vue de provoquer une menace pour la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, le sait parfaitement.