

dire qu'ils sont, en substance, dans la même situation que ceux qui écrivent des lettres. Un homme qui écrit un blasphème sur une porte (1) et un homme qui en imprime un dans un journal ou dans un livre commettent exactement le même délit et sont jugés, en Angleterre, absolument selon les mêmes principes. De même, les journalistes n'ont ou n'avaient jusqu'à ces derniers temps, aucun privilège spécial qui les protégeât. Donc, en Angleterre, la caractéristique de la liberté de la presse c'est la sujétion de la presse — et naturellement des écrivains qui la composent — à la seule loi ordinaire du pays.

Les délits de presse sont jugés par les tribunaux ordinaires.

2° Les délits de presse — si l'on peut employer cette expression en droit anglais —, ne sont jugés et punis que par les tribunaux ordinaires du pays, c'est-à-dire par un juge et par un jury (2). Depuis la Restauration, les délits commis par la voie de la presse, ou, en d'autres termes, la publication dans les journaux de *libels* diffamatoires séditieux ou blasphématoires n'a jamais été jugée par aucun tribunal spécial (3). Pour les Anglais, rien ne semble plus naturel, et rien n'a plus contribué à affranchir la presse périodique de tout contrôle. Si, pour savoir si une publication est diffamatoire, le critérium est l'opinion du jury et si l'on peut publier tout ce que douze concitoyens jugent n'être pas blâmable, il est impossible à la Couronne ou au ministère d'exercer aucun contrôle sévère sur les écrits de la presse, à

(1) *Reg. v. Pooley*, cité par STEPHEN, *Digest of criminal law*, art. 161.

(2) Cependant, l'existence de la procédure par information criminelle, et la règle que la vérité n'était pas une excuse, a eu pour résultat que, durant le XVIII^e siècle, les *libels* séditieux furent presque élevés au rang de délits de presse, pour être jugés, sinon par des tribunaux spéciaux, du moins par des règles spéciales avec une procédure particulière.

(3) Voyez sur l'état de la presse sous la République, MASSON, *Life of Milton*, III, p. 263-297. En substance, la possibilité de faire juger les délits de presse par des tribunaux spéciaux prit fin avec l'abolition de la Chambre étoilée en 1644 (16 Car. I. cap. 10).

moins que — comme, à la vérité, cela peut arriver parfois — la majorité des citoyens ordinaires ne soit entièrement opposée aux attaques contre le gouvernement. Les périodes pendant lesquelles les gouvernants cherchent à mettre un frein aux excès des journalistes sont celles où il existe un grand mouvement d'opinion hostile au gouvernement exécutif. Mais, dans ces circonstances, il y aura de grandes chances, par la nature même des choses, pour que le jury, appelé à prononcer sur la culpabilité de l'écrivain, se trouve approuver le langage que les officiers de la Couronne jugent mériter une condamnation ; le jury peut donc estimer que des écrits poursuivis comme *libels* ne sont que la critique équitable et louable des fautes du gouvernement. Que le contrôle indirectement exercé aujourd'hui sur l'expression de l'opinion par le jugement de douze notables Anglais constitue une grande protection de la liberté de discussion, même en matière politique, — comme la preuve en fut faite il y a un siècle, alors que le sentiment du pouvoir dirigeant était différent de l'opinion générale des gens de la classe dans laquelle étaient choisis les jurés, — c'est là une question qui, malgré l'intérêt qu'elle présente, ne peut être étudiée ici. Ce qui est certain, c'est que, chez nous Anglais, la liberté de la presse dérive en grande partie de ce que les « délits de presse » sont jugés par un jury, comme tout autre espèce de *libel*.

La liberté de la presse n'est donc, en Angleterre, qu'une simple conséquence de la prédominance universelle de la loi du pays. Les termes « liberté de la presse », « délits de presse », « censure de la presse », etc., sont tous inconnus aux juristes anglais, simplement parce que tout délit commis par la voie de la presse n'est qu'une forme de *libel*, et se trouve régi, en principe, par la législation ordinaire sur la diffamation.

Ce sont là des choses qui nous semblent aujourd'hui si naturelles qu'il n'est pas besoin de les signaler ; cependant, jetons un coup d'œil sur la législation de la presse

en France avant et après la Révolution ; et aussi sur la condition de la presse en Angleterre vers la fin du XVIII^e siècle. Cette étude nous montrera que le traitement fait aux délits commis par la voie des journaux dans l'Angleterre moderne, est un exemple aussi singulier que frappant de l'esprit légal qui inspire aujourd'hui toutes les parties de la Constitution anglaise.

Deux faits étonnent l'Anglais qui consulte les autorités françaises : 1^o la législation sur la presse (1) a longtemps constitué — et même constitue encore jusqu'à un certain point — une branche spéciale du droit français ; 2^o les délits de presse, sous toutes les formes de gouvernement, ont été plus ou moins considérés comme une classe spéciale de délits. Depuis l'époque de la reine Elisabeth, les lois faites en Angleterre, sur la presse, n'atteignent pas la dixième et même la vingtième partie des lois promulguées en France, durant la même période, sur le même sujet. Le contraste sera encore plus marqué, si nous comparons l'état de choses existant dans les deux pays depuis le commencement du XVIII^e siècle ; ou si, pour éviter de tomber dans l'exagération, nous comparons les lois qui furent en vigueur en France, jusqu'en 1881, avec celles, abrogées ou non abrogées, faites en Angleterre depuis l'année 1700. On verra que

(1) La presse est aujourd'hui régie en France par la loi sur la liberté de la presse des 29 et 30 juill. 1881. Cette loi abroge tous les précédents édits, décrets, lois, ordonnances, etc., sur la matière. Avant que cette loi ne fût votée, il existait plus de trente lois réglant la situation de la presse française et édictant des pénalités contre les délits commis par les écrivains par la voie de la presse ; les 300 et quelques pages imprimées fin de Dalloz traitant la législation de la presse démontrent que les lois alors en vigueur n'étaient rien, comparées à la masse de règlements, ordonnances, décrets et lois qui furent faits par les gouvernants français, depuis l'invention de l'imprimerie jusqu'en 1881, dans le but de contrôler l'expression littéraire de l'opinion et de la pensée. Voyez DALLOZ, *Répertoire*, vol. XXXVI, *Presse*, p. 384 à 776 et surtout les tit. I, chap. I et tit. II, chap. IV ; ROGER et SOREL, *Codes et lois usuelles*, *Presse*, 637 à 652.

la législation française sur la presse se composait, jusqu'après l'établissement de la présente République, de plus de trente lois, alors que le nombre des lois anglaises sur la presse, faites depuis le commencement du dernier siècle, ne dépasse pas une douzaine et que, de plus, ces Actes n'ont que très peu porté atteinte à l'indépendance des écrivains.

La raison de cette différence est dans les vues opposées des deux peuples sur les relations qui doivent exister entre l'Etat et la littérature, ou plus strictement, entre l'Etat et l'expression de l'opinion par la voie de la presse.

Depuis 1700, en Angleterre, a prévalu la doctrine que ce n'est pas le rôle du gouvernement de guider l'opinion, et que l'Etat a pour seul devoir de punir les *libels* de toutes sortes, manuscrits ou imprimés. Depuis cette époque, le gouvernement n'a, en général, exercé aucun contrôle spécial sur la littérature ; le droit sur la presse — pour autant qu'on puisse dire qu'il en existe un — n'a été rien de plus qu'une branche ou une application de la législation sur la diffamation (*law of libel*).

En France, la littérature a, pendant des siècles, été considérée comme une chose intéressant particulièrement l'Etat. La doctrine générale, comme on peut le voir dans la masse de la législation française, a été, et est encore jusqu'à un certain point, que la fonction de l'administration n'est pas seulement de punir la diffamation, la calomnie ou le blasphème, mais encore de guider les mouvements de l'opinion, ou, tout au moins, de prendre des mesures préventives contre la propagation, par la voie de la presse, de doctrines jugées dangereuses ou fausses. De là, l'énorme quantité et le caractère spécial et répressif des lois sur la presse qui ont existé en France.

Jusqu'à la Révolution, toute la littérature du pays fut contrôlée par l'Etat d'une façon ostensible. Le droit d'imprimer ou de vendre des livres de toute sorte était considéré comme un monopole ou privilège spécial de certains libraires ; les règlements de 1723 (dont une partie est restée

en vigueur jusqu'à une époque très récente) (1) et ceux de 1767 réservaient le droit de vendre et d'imprimer aux libraires dûment autorisés (2) et cela sous les plus sévères pénalités. De même, le droit de publier était soumis à la censure la plus étroite, exercée en partie par l'Université (corps entièrement ecclésiastique), en partie par les Parlements et en partie par la Couronne. La peine de mort, des galères et du pilori était, de temps à autre, appliquée à raison de l'impression ou de la vente d'ouvrages interdits. Ces condamnations restaient, il est vrai, souvent sans effet, mais, malgré tout, elles conservèrent une efficacité pratique jusqu'à la veille de la Révolution. Les œuvres littéraires les plus célèbres de la France furent publiées à l'étranger. *L'Esprit des Lois* de Montesquieu parut à Genève; Voltaire fit imprimer la *Henriade* en Angleterre; et les plus remarquables de ses ouvrages furent publiés à Londres, à Genève ou à Amsterdam; il faut dire la même chose pour les œuvres de Rousseau. En 1775, un livre intitulé *Philosophie de la Nature* fut détruit par ordre du Parlement de Paris; l'auteur fut déclaré coupable de crime envers Dieu et les hommes; il eût été brûlé s'il avait été arrêté. En 1781, huit ans avant la réunion des Etats généraux, Raynal fut déclaré par le Parlement coupable de blasphème à raison de son *Histoire des Indes* (3). Cependant, le point remarquable n'est pas tant la sévérité des châtimens infligés sous l'ancien Régime en vue de supprimer la manifestation des croyances hérétiques ou fausses, que le maintien strict, jusqu'en 1789, du droit de censurer la littérature du pays. On remarquera en outre que, jusqu'à cette époque, le gouvernement ne faisait pas de distinction marquée entre la littérature périodique et l'autre. Quand les *Lettres Philo-*

(1) Voyez DALLOZ, *Répertoire*, vol. XXXVI, *Presse*, tit. I, chap. 1 et ROGER et SOREL, *Codes et lois*, *Presse*, p. 637-652.

(2) *Ibid.*

(3) DALLOZ, *Répertoire*, vol. XXXVI, *Presse*, tit. I, chap. 1; Cpr. ROGER et SOREL, *Codes et lois*, *Presse*, p. 637-652.

sophiques étaient brûlées par le bourreau, quand la publication de la *Henriade* ou de l'*Encyclopédie* dépendait du bon plaisir du roi, il n'était pas besoin d'édicter des restrictions spéciales pour les journaux. Il est vrai, toutefois, que la presse quotidienne ou périodique existait à peine en France, avant l'ouverture des Etats généraux (1).

On pourrait croire que la Révolution mit fin aux restrictions apportées à la liberté de la presse. La Déclaration des Droits de l'Homme proclama le droit de tout citoyen à publier ses opinions; nous avons cité les termes dans lesquels la Constitution de 1791 garantissait à tout homme le droit naturel à la liberté de la parole, celui d'imprimer et de publier ses pensées sans voir ses œuvres soumises à aucune censure.

Mais la Déclaration des Droits de l'Homme et toutes ces garanties furent pratiquement sans valeur; elles énonçaient une théorie qui fut, pendant de longues années, complètement opposée aux pratiques du gouvernement.

La Convention n'établit aucune censure; mais, sous prétexte d'empêcher la circulation des ouvrages séditieux, elle vota la loi du 29 mars 1793, qui réduisit au silence toute expression libre de l'opinion. Le Directoire imita la Convention. Sous le premier Empire, la presse devint la propriété du gouvernement; la vente, l'impression et la publication des livres sont complètement soumises au contrôle et à la censure impériale (2).

Les années qui s'écoulèrent de 1789 à 1815 furent, peut-on dire, une ère révolutionnaire qui provoqua, excusa même les mesures exceptionnelles d'intervention gouvernementale. Cependant, celui qui veut voir jusqu'à quel

(1) On trouvera dans l'*Esprit révolutionnaire avant la Révolution* de ROCQUAIN, une liste complète des livres condamnés de 1715 à 1789. Ce livre est très documenté sur les actes d'arbitraire commis par le gouvernement français pendant les règnes de Louis XV et de Louis XVI.

(2) DALLOZ, *Répertoire*, XXXVI, *Presse*, tit. I, chap. 1.

point le principe, d'après lequel l'administration doit tenir la main d'une manière ou d'une autre dans la littérature du pays, cadre avec les idées qui ont toujours dominé la législation et les habitudes françaises, n'a qu'à consulter avec soin le cours de la législation, depuis la Restauration jusqu'à nos jours. Le contrôle de la publication des livres s'est étendu peu à peu; et cependant, l'un après l'autre, les gouvernements ont proclamé, avec une curieuse uniformité, la liberté de la presse, tout en assurant sa sujétion. De 1814 à 1830, la censure fut établie (21 octobre 1814), partiellement abolie, rétablie (1817), abolie de nouveau en 1819, rétablie et étendue en 1820 et ré-abolie en 1828.

La Charte de 1830 inscrivit l'abolition de la censure dans la Constitution; et, depuis, aucun système de censure n'a été rétabli en nom. Mais en ce qui concerne les journaux, le célèbre décret du 17 février 1832 édictait des restrictions plus rigides que tout ce qui avait été imposé sous le nom de « censure » depuis la chute de Napoléon I^{er}. Par cette loi, le gouvernement se donnait le droit, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, de supprimer tout journal, sans avoir à prouver qu'une contravention à la loi eût été commise par le propriétaire de la feuille ou par l'un quelconque de ses rédacteurs (1). En outre, personne ne pouvait fonder un journal sans l'autorisation de l'administration.

Les différentes formes de censure n'ont pas été les seules restrictions imposées en France à la liberté de la presse. L'effet combiné des lois faites sous la République de 1848 et sous l'Empire fut, entre autres choses, de rendre obligatoire la signature des articles par leur auteur (2), d'obliger celui qui voulait fonder un journal à un cautionnement élevé, de ne faire juger aucun délit de presse par le jury, de rétablir la clause du règlement de 1723 restreignant la liberté du commerce de la librairie et rendant la licence

(1) Décret du 17 février 1832, art. 32.

(2) Loi du 16 juillet 1830.

obligatoire. On peut dire, avec raison, que de 1832 à 1870 les journaux français furent aussi contrôlés par le gouvernement que toute la littérature avant 1789, et que le second Empire tendait, en fait, aux principes despotiques de l'Ancien Régime. La République (1), il est vrai, a récemment aboli les restrictions apportées à la liberté de la presse durant et avant l'Empire. Mais si, pendant ces dernières années, les gouvernements français ont favorisé la liberté ou, si l'on veut, la licence de la presse, il n'en reste pas moins vrai que, jusqu'à ces derniers temps, l'idée que les délits de presse étaient une classe spéciale de délits non justiciables du jury, était acceptée en France par tous les partis. Cela est d'une extrême importance théorique; cela prouve combien le principe que toute violation de la loi doit être jugée par la loi ordinaire du pays, est étranger aux idées françaises. Un coup d'œil même rapide — le but de ces livres n'exige pas autre chose — sur la législation française concernant la littérature prouvera que, depuis que la presse existe jusqu'à pour ainsi dire aujourd'hui, l'idée

(3) Il y a une chose très claire et qui vaut la peine d'être notée. Jusqu'en 1881, la législation de la République actuelle, pas plus que celle de la Restauration ou de l'Empire, ne reposait sur le principe qui domine le droit anglais moderne. La législation sur la presse formait encore une branche spéciale du droit français. Les « délits de presse » étaient une classe particulière de délits; et il y avait au moins deux dispositions, — nous pourrions en trouver probablement davantage dans les lois françaises, — qui étaient en conflit avec la doctrine de la liberté de la presse telle qu'elle est comprise en Angleterre. Une loi du 6 juill. 1871 imposait à nouveau aux propriétaires de journaux l'obligation de déposer un fort cautionnement pour garantir les amendes ou dommages-intérêts qui pourraient être infligés à cette feuille. Une loi encore plus récente (du 29 décemb. 1873, art. 5), déférait certains délits de presse au jury, mais renvoyait les autres aux tribunaux, d'où le jury est exclu. La législation française récente constitue sans aucun doute une réaction violente contre toutes les atteintes portées à la liberté de la presse; et cependant, elle trahit l'idée que les délits commis par la voie de la presse exigent, en quelque sorte, un traitement exceptionnel.

s'est maintenue que l'Etat, représenté par le pouvoir exécutif, pouvait diriger ou contrôler l'expression de l'opinion. Ce contrôle a été exercé par une censure administrative, par des restrictions apportées au commerce de la librairie et par le règlement des délits de presse par des lois spéciales appliquées par des tribunaux spéciaux. L'on s'est parfois relâché de ces rigueurs ; cela est important, mais le fait qu'elles ont été remises en vigueur est beaucoup plus significatif que leur abolition temporaire (1).

Situation de la presse en Angleterre durant le XVII^e siècle.

Voyons maintenant quelle était la situation de la presse anglaise durant les XVI^e et XVII^e siècles.

A l'origine, la Couronne tenait toutes les presses dans ses mains ; elle ne permettait à personne d'imprimer, sauf aux personnes munies d'une licence spéciale ; de plus, toutes les presses étaient soumises aux règlements élaborés par la Chambre étoilée en vertu de la prérogative royale. Le privilège exclusif d'imprimer fut ainsi donné, pour eux et leurs successeurs, à 97 libraires de Londres, qui formèrent, sous le nom de Compagnie des libraires (*the Stationers' Company*) une corporation ayant le pouvoir de saisir toute publication faite par des étrangers à la Compagnie ; les presses concédées aux Universités n'existaient que par un décret de la Chambre étoilée.

Mais, à côté des restrictions apportées à l'imprimerie, — qui paraissent avoir été plus ou moins bien observées, — il se forma un système d'autorisation qui devint une véritable censure (2).

Les délits de presse constituaient une classe spéciale de crimes, justiciables d'un tribunal spécial — la Chambre étoilée — jugeant sans jury et infligeant de sévères condam-

(1) Remarquez les pouvoirs arbitraires accordés au gouvernement français par la loi de 1881 — pouvoirs étendus par la loi de 1893 — en ce qui concerne les journaux étrangers ou les journaux publiés en langue étrangère.

(2) Pour le contrôle exercé sur la presse en Angleterre jusqu'à la Restauration, voyez ODGERS, *Libel and Slander*, p. 10-11.

nations (1). La Chambre étoilée fut, il est vrai, supprimée en 1641 et ne fut jamais rétablie ; mais la censure survécut à la République et reçut sous la Restauration (1662) un fondement strictement légal, en vertu de l'Act 14 Car. II. cap. 33, qui, en vertu de dispositions subséquentes, resta en vigueur jusqu'en 1695 (2).

Il existait donc en Angleterre, pendant les XVI^e et XVII^e siècles, une méthode de restriction à la liberté de la presse qui fut depuis pratiquée en France, et qui y a prévalu presque jusqu'aujourd'hui. En Angleterre, comme sur le Continent, le commerce de la librairie était un monopole, la censure fonctionnait dans toute sa rigueur, les délits commis par les écrivains ou les imprimeurs étaient considérés comme délits spéciaux et sévèrement punis par des tribunaux spéciaux. Cette ressemblance, cette identité même est tout à fait frappante entre les principes appliqués à l'origine à la littérature par le gouvernement anglais et les pratiques employées par le gouvernement français. Elle est rendue encore plus étonnante par le contraste qui a suivi dans l'histoire ultérieure de la législation dans les deux pays. En France — comme nous l'avons déjà vu — la censure, — quoique fréquemment abolie, — a été presque aussi fréquemment rétablie. En Angleterre, le système des licences, qui n'était qu'une censure déguisée, prit fin, — plutôt qu'il ne fut aboli, — en 1695. La Chambre des Communes, qui refusa de proroger le *Licensing Act*, n'était certainement pas imbue d'un enthousiasme bien profond pour la liberté de la presse. Les législateurs anglais de 1695 ne proclamèrent pas, même en leur for intérieur, le principe « que la libre communication des pensées et des opinions « est un des droits les plus précieux de l'homme » (3). Ils

A l'origine il y a ressemblance, ensuite différence entre la liberté de la presse en Angleterre et en France.

(1) GARDINER, *History of England*, VII, p. 51, 130 ; VIII, p. 223, 234.

(2) MACAULAY, *History of England*, IV, ch. XIX, XXI.

(3) Voyez la *Déclaration des droits de l'homme*, art. 11.

refusèrent de renouveler le *Licensing Act* et établirent ainsi la liberté de la presse sans se douter de l'importance de leur action. On peut l'affirmer en toute confiance, car un document fut présenté aux Lords par les Communes pour expliquer les raisons du refus opposé par elles de proroger la loi. « Ce document justifie complètement la résolution prise par les Communes. Mais il prouve, en même temps, que les législateurs ne se doutaient pas de la portée de leur vote ; ils ne se rendaient pas compte que c'était là une véritable révolution, et qu'ils donnaient la vie à un nouveau pouvoir. Ils faisaient remarquer d'une façon concise, claire, précise, parfois même gravement ironique, mais sans excès, les iniquités et les absurdités de la loi qui était sur le point d'expirer ; mais toutes leurs objections portent sur des points de détail. Pas un mot n'y est dit de la grande question de savoir si la liberté d'imprimer peut être, en général, un bien ou un mal pour la société. Le *Licensing Act* y est condamné, non pas comme une chose essentiellement mauvaise, mais à raison des petits abus, des exactions, des tracasseries, des restrictions apportées au commerce, des visites domiciliaires qu'il entraînait. Il est déclaré mauvais parce qu'il permet à la Compagnie des Libraires d'extorquer des fonds aux éditeurs, parce qu'il donne aux agents de l'autorité le pouvoir de faire des perquisitions dans les maisons en vertu de mandats généraux, parce qu'il confine le commerce de la librairie étrangère dans le seul port de Londres, parce qu'il retient à la douane des paquets importants de livres pendant si longtemps que les pages en sont pourries. Les Communes se plaignent que le tarif des remises que peut exiger le libraire autorisé ne soit pas fixé ; qu'un agent des douanes s'expose à des pénalités s'il procède à l'ouverture d'une caisse de livres importés d'étranger, hors la présence d'un des censeurs de la presse ; comment l'agent peut-il savoir, demandent très justement les Communes, avant de l'avoir ouverte, que la

« caisse contenait des livres ? Tels furent les arguments « invoqués pour faire ce que l'*Areopagetica* de Milton « n'avait pu faire (1) ».

La preuve que le principe de la liberté de la presse n'eut que peu de place dans la discussion qui fit abolir la censure résulte de ce fait que, deux années plus tard, un bill — qui ne fut, il est vrai, jamais voté — proposait de prohiber la publication non autorisée des nouvelles (2). Ainsi, d'une part, nous voyons la déclaration solennelle faite par l'Assemblée Nationale de 1789 du droit à la libre expression de la pensée rester à l'état de lettre morte, ou tout au moins de maxime théorique qui, quoique non dénuée d'influence, fut constamment violée par le droit français en vigueur ; d'autre part, nous voyons le refus du Parlement anglais de 1695 de renouveler le *Licensing Act* établir d'une façon définitive la liberté de la presse en Angleterre. Les cinquante années qui suivirent furent, pour l'Angleterre, une période de trouble révolutionnaire, comparable à l'ère de la Restauration en France. Cela n'empêche pas qu'une fois abolie en Angleterre, la censure ne fut jamais rétablie, et que les restrictions à la liberté de la presse, autres que celles contenues dans la législation sur la diffamation, ont été si longtemps inconnues des Anglais, que les rares vestiges qui restent, dans notre droit, de l'idée que la littérature doit être contrôlée par l'Etat semblent, à la plupart des personnes, des anomalies inexplicables, et ne sont tolérées que parce qu'elles présentent si peu d'inconvénient que leur existence est oubliée.

Deux questions se posent d'elles-mêmes à celui qui étudie l'histoire de la liberté de la presse en France et en Angleterre. Comment peut-il se faire que, jusqu'à la fin du xvii^e siècle, les principes mis en pratique par la Couronne dans les deux pays, aient été, en substance, les

Questions soulevées par la ressemblance originelle et la différence finale entre les lois sur la presse en France et en Angleterre.

(1) MACAULAY, *History of England*, IV, p. 341-342.

(2) MACAULAY, *Ibid.*, p. 771-772.