

AVANT-PROPOS

Jean-Paul Gabilliet

À l'origine de cet ouvrage se trouve le colloque « Cinquante ans de censure ? », qui s'est tenu le 30 janvier 1999 au Centre national de la bande dessinée et de l'image d'Angoulême, dans le cadre du vingt-sixième Festival international de la bande dessinée. Au programme de la journée se trouvaient sept communications (présentées par Christophe Chavdia, Thierry Crépin, Jean-Paul Gabilliet, Bernard Joubert, Jean-Matthieu Méon, Jean-Yves Mollier et Jean-Pierre Rioux) suivies d'une table ronde animée par Pascal Ory. Les éléments du colloque ont été repris dans ce volume¹ et complétés de textes inédits afin de proposer au lecteur le panorama le plus complet possible sur la loi du 16 juillet 1949.

La loi n°49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse est un des textes législatifs les plus représentatifs des idéaux qui animaient les hommes politiques français de l'immédiat après-guerre. Élaborée par des acteurs de la Résistance aux intérêts aussi divergents que les catholiques, les communistes et les laïques, dans le triple contexte d'un antiaméricanisme militant, d'un protectionnisme culturel exacerbé et d'un projet politique de reconstruction de la société française plaçant au cœur de ses préoccupations la protection de l'enfance, cette loi instaura une « commission de contrôle et de surveillance » chargée d'exercer une censure *a posteriori* – et, dans certains cas, une censure préalable – sur les publications pour la jeunesse mais également, par un glissement sémantique remarquable, sur les « publications *de toute nature* présentant un danger pour la jeunesse »...

En régulant la concurrence étrangère et en forçant les éditeurs nationaux à l'autocensure, cette loi eut un effet inattendu : elle fit émerger en France dans les décennies suivantes une production de bandes dessinées en harmonie avec les goûts de la classe moyenne, qui valut finalement au « 9^e art » une consécration culturelle pratiquement unique dans le monde occidental. Mais elle mit également en place dans un système démocratique une institution au fonctionnement pour le moins ambigu, à mi-chemin entre intimidation et répression, en con-

1. À l'exception de la communication de Christophe Chavdia, « Les modifications ultérieures de la loi du 16 juillet 1949 ».

tradiction manifeste avec les principes de la Convention européenne des droits de l'homme, qui donne au ministère de l'Intérieur depuis cinquante ans prise sur la liberté d'expression en lui permettant de proscrire des publications en toute légitimité, sans que leurs cas soient soumis aux juridictions de droit commun¹.

Les contributions d'historiens, journalistes, juristes, sociologues et bibliothécaire rassemblées dans ce collectif étudient l'histoire et le fonctionnement de la loi du 16 juillet 1949, de sa genèse avant la Seconde Guerre mondiale à ses évolutions les plus récentes, et proposent des comparaisons du cas français avec d'autres pays occidentaux. Cette étude approfondie d'un élément essentiel du développement de la culture française de l'après-guerre (où la bande dessinée apparaît comme la partie émergée de l'iceberg...) invite le lecteur à une réflexion sur les contours et les limites de la liberté d'expression dans une société pluraliste mais aussi sur la double nature comme droit et devoir de cette liberté publique fondatrice de la démocratie.

1. Pour une présentation des usages de la loi du 16 juillet 1949 à l'encontre des œuvres littéraires, on renverra le lecteur à l'article de Martine Poulain « La censure » dans *L'Édition française depuis 1945*, dirigé par Pascal Fouché (Paris, Cercle de la librairie, 1998), p. 554-593. Pour une approche historique de la censure depuis le XIX^e siècle, on consultera le passionnant ouvrage collectif dirigé par Pascal Ory *La Censure en France à l'ère démocratique (1848-...)* (Bruxelles, Complexe, 1997).

LA LOI DU 16 JUILLET 1949 ET LA LIBERTE D'EXPRESSION

Patrick Wachsmann

Je reprends ce qui fut mon premier album de bandes dessinées – *Objectif Lune* d'Hergé – et je lis, sur la quatrième page de couverture, cette mention qui m'avait intrigué à l'époque : « Déposé au ministère de la Justice, Paris (Loi n°49.956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse) ». Tout comme il fallut plusieurs années pour que s'éclaircissent dans mon esprit les événements complexes narrés dans les aventures de Tintin, ce n'est qu'en entreprenant, longtemps après, l'étude des libertés publiques, que j'appris ce qu'il en était effectivement de la loi de 1949. Les lignes qui vont suivre sont donc le compte rendu de cette enquête sur la signification juridique de l'inscription qui constitue la dernière ligne de tous les albums distribués en France et destinés aux jeunes.

Il est d'abord nécessaire de rappeler que la liberté d'expression constitue l'un des éléments les plus sûrs pour apprécier le caractère authentiquement libéral d'une société. Contre l'institution, sous l'Ancien Régime, de la censure (c'est-à-dire de la soumission de la publication et de la circulation des écrits à l'obtention d'une autorisation préalable du pouvoir), l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 proclame : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». Dans la mesure où le préambule de la Constitution de 1958 renvoie à la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a confirmé que celle-ci avait pleine valeur constitutionnelle et s'imposait donc au législateur ordinaire, dont il a ainsi décrit la mission : « S'agissant d'une liberté fondamentale d'autant plus précieuse que son existence est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle » (décision des 10 et 11 octobre 1984, loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse). Les objectifs en vue desquels le législateur peut limiter – sous le contrôle du

Conseil constitutionnel – la liberté d'expression sont essentiellement la protection des droits d'autrui et la sauvegarde de l'ordre public, c'est-à-dire des valeurs jugées essentielles à la préservation du lien social. Aujourd'hui encore, le droit français de la presse résulte, pour l'essentiel, de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, abondamment amendée et complétée (notamment par la loi du 16 juillet 1949). Elle met en place, au début de la III^e République, un régime répressif, c'est-à-dire un régime qui, contrairement à ce que suggère son appellation, est le plus libéral qui soit, puisqu'il permet l'exercice de l'activité en cause sans aucune intervention préalable des pouvoirs publics, ceux-ci ayant simplement la possibilité de traduire *a posteriori* devant un juge indépendant les personnes qu'ils estiment coupables d'une infraction à une loi pénale en vigueur au moment de la publication.

La Convention européenne des droits de l'homme, à laquelle la France a adhéré en 1974 (avec un retard de près d'un quart de siècle...), consacre elle aussi, dans son article 10, la liberté d'expression, n'admettant les « formalités, conditions, restrictions, ou sanctions » quant à son exercice qu'à la condition qu'elles soient « nécessaires, dans une société démocratique », à la protection de certaines valeurs (sécurité nationale, sûreté publique, défense de l'ordre et prévention du crime, santé, morale, réputation et droits d'autrui). Une abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est venue préciser l'esprit dans lequel il convient d'interpréter cette disposition, en insistant sur le lien intime existant entre la liberté d'expression et la société démocratique, en indiquant que « ceux qui créent, interprètent, diffusent ou exposent une œuvre d'art contribuent à l'échange d'idées et d'opinions indispensable à une société démocratique » (arrêt *Müller* du 24 mai 1988), en exigeant que la loi limitant la liberté d'expression soit suffisamment précise « pour permettre au citoyen de régler sa conduite, en s'entourant au besoin de conseils éclairés » (arrêt *Sunday Times (n°1)* du 26 avril 1979) et en énonçant que la société démocratique, dans le cadre de laquelle il convient de se placer, suppose « le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture », ce qui implique que la liberté d'expression « vaut non seulement pour les “informations” ou “idées” accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population » (arrêt *Handyside* du 7 décembre 1976). Ces principes libéraux correspondent bien à ce que Karl Popper a défini comme une « société ouverte » et rejoignent ceux qu'a consacrés la Cour suprême des États-Unis d'Amérique dans son interprétation du 1^{er} amendement à la Constitution.

Mais l'application qu'en fait la Cour de Strasbourg n'est, hélas, pas toujours fidèle à ces professions de foi libérales : quelques arrêts accordent aux États d'importantes facultés de restriction, notamment lorsque se trouvent en jeu la protection de la morale ou celle de la jeunesse. Tel fut notamment le cas de l'affaire *Handyside*, dans laquelle a été jugée non contraire à l'article 10 de la Convention la décision d'un tribunal britannique ordonnant la saisie et la destruction de tous les exemplaires d'un ouvrage destiné aux adolescents et prônant un apprentissage actif et précoce de la vie sexuelle. La Cour a en effet reconnu aux États une importante marge d'appréciation, s'agissant de restrictions à la liberté d'expression visant à la protection de la morale – et singulièrement de la « morale des jeunes » – en raison de la relativité même de cette notion et, partant, de l'impossibilité pour l'instance européenne de définir un standard objectif auquel confronter les décisions nationales mises en cause devant elle. « La Cour attache une importance particulière à une circonstance que l'arrêt du 29 octobre 1971 [de la cour d'appel de Londres] n'a pas manqué de relever : la destination du *Schoolbook*. Celui-ci s'adressait en priorité à des enfants et adolescents de douze à dix-huit ans environ. Rédigé en un style dé-pouillé, direct et concret, il était aisément accessible même aux moins âgés d'entre eux », note la cour.

Comment situer alors la loi du 16 juillet 1949 par rapport aux exigences de la liberté d'expression telles qu'elles résultent de la Constitution et des conventions internationales obligeant la France ? Il est acquis que ce texte restreint la liberté d'expression et que l'objectif qui a inspiré le législateur, la protection de la jeunesse, est pleinement légitime – il s'agit même d'un des objectifs faisant l'objet du consensus le plus net. Il reste à savoir si le dispositif mis en place réalise un équilibre adéquat entre les divers intérêts en présence et s'il répond à l'exigence de nécessité dans une société démocratique. L'examen doit être mené séparément quant au régime applicable aux publications principalement destinées aux enfants et aux adolescents et quant aux restrictions de diffusion dont peuvent faire l'objet toutes les publications, dès lors qu'elles sont susceptibles d'être lues par des mineurs, aux termes de l'article 14 de la loi.

*Les dispositions applicables aux publications
spécifiquement destinées aux enfants et aux adolescents*

Les publications en cause sont celles, « périodiques ou non, qui, par leur caractère, leur présentation ou leur objet apparaissent comme principalement destinées aux enfants et adolescents » (article 1^{er} de la

loi), à l'exclusion des publications officielles (irréprochables par définition...) et des publications scolaires déjà soumises au contrôle du ministre de l'Éducation nationale. Remarquons déjà, dans cette définition, l'amalgame fait entre enfants et adolescents qui signifie l'infantilisation des seconds et autorise des atteintes à la liberté d'expression d'une très grande ampleur.

Outre des exigences relatives à la structure des entreprises ayant pour objet la publication ou l'édition d'un périodique auquel s'applique la définition précédente et aux qualités que doivent présenter les membres de leur comité de direction (la nationalité française, la jouissance des droits civils, l'absence de déchéance de l'autorité parentale et de certaines condamnations ou sanctions) et des dispositions relatives à la détermination des personnes pénalement responsables, ce volet de la loi de 1949 comprend essentiellement la définition, à l'article 2, de normes relatives au contenu des publications destinées à la jeunesse.

Celles-ci « ne doivent comporter aucune illustration, aucun récit, aucune chronique, aucune rubrique, aucune insertion présentant sous un jour favorable le banditisme, le mensonge, le vol, la paresse, la lâcheté, la haine, la débauche ou tous actes qualifiés crimes ou délits ou de nature à démoraliser l'enfance ou la jeunesse ou à inspirer ou entretenir des préjugés ethniques » – la mention sur les préjugés ethniques fut ajoutée en 1954. Dans son souci de « moraliser » le contenu de ces publications, le législateur ne s'est pas contenté d'incriminer l'apologie des crimes et délits (ce qui, vu la prolifération des infractions pénales dans notre société, fait déjà une liste assez conséquente...) ou les propos racistes, mais a eu recours à des concepts particulièrement vagues : qu'est-ce que présenter la paresse ou la débauche « sous un jour favorable » ? qu'est-ce qui est de nature à « démoraliser » la jeunesse ?). Il est possible d'envisager la condamnation de l'éditeur des aventures de Robin des Bois pour avoir donné du vol une image flatteuse, celui des exploits de Gaston Lagaffe pour l'apologie de la paresse. Fantasio a quelques attitudes qui pourraient être taxées de lâcheté, les injures du capitaine Haddock révèlent aisément la haine à un lecteur malveillant. Quant au slogan « no future » (dont l'ancienneté révèle qu'il a été démenti), il démoralise à l'évidence la jeunesse. Ces exemples hyperclassiques montrent par l'absurde le danger de cette disposition de la loi de 1949 – qui rejoint presque ce qu'Alejo Carpentier disait de la censure à Cuba sous le régime de Batista : que, par peur du communisme, elle avait interdit le *Petit Chaperon rouge*...

La nocivité de cette disposition est certes réduite par le fait qu'elle reste dans le cadre du régime répressif, puisque ce sont les tribunaux

qui sont compétents pour se prononcer sur l'existence des infractions et la détermination de la sanction qu'elles appellent. La peine maximale encourue est un emprisonnement d'un an et une amende de vingt-cinq mille francs, chiffres doublés en cas de récidive, contrairement à la règle qui prévaut en droit de la presse ; les publications périodiques peuvent de surcroît être suspendues pour une durée de deux mois à deux ans, voire définitivement interdites en cas de récidive. La seule particularité procédurale réside dans l'instauration, au ministère de la Justice, d'une Commission chargée de la surveillance et du contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence, obligation étant faite aux éditeurs et directeurs d'une publication destinée à la jeunesse de déposer gratuitement, à l'intention de la commission, cinq exemplaires de chaque livraison ou volume de cette publication dès sa parution. Simplement destinées à l'information des autorités publiques, ainsi mises en mesure, sous peine d'une amende de vingt-cinq mille francs, de décider d'éventuelles poursuites pénales, ces dispositions ne soulèvent pas d'objection particulière.

En revanche, l'excessive généralité, qu'on a soulignée, de l'incrimination édictée à l'article 2, nous paraît heurter les normes constitutionnelles et internationales régissant tout à la fois la liberté d'expression et la répression pénale. Le Conseil constitutionnel a en effet exigé du législateur qu'il définisse les infractions « en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire » (décision des 19 et 20 janvier 1981, loi « sécurité et liberté ») – ce qui n'est certes pas le cas pour la disposition examinée. Quant à la Convention européenne des droits de l'homme, on a vu que la cour de Strasbourg l'a interprétée comme imposant la prévisibilité des lois restreignant la liberté d'expression. On observera à cet égard que la cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 18 septembre 1997, n'a pas hésité à écarter l'application de l'article 38 alinéa 3 de la loi du 29 juillet 1881, dont la rédaction excessivement vague a été jugée contraire aux exigences des articles 6, 7 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, la cour notant justement que « la possibilité pour chacun d'apprécier par avance la légalité de son comportement, touchant, comme en l'espèce, à l'exercice des libertés essentielles, implique une formulation particulièrement rigoureuse des incriminations et ne saurait donc résulter que de définitions légales claires et précises, exemptes d'ambiguïté ». L'analogie avec la loi de 1949 est d'autant plus nette que dans les deux cas, il s'agit de textes répressifs que le ministère public n'avait guère utilisés depuis leur édicition – mais le danger pour les libertés de lois pénales vagues ainsi laissées en sommeil ne doit pas être sous-estimé.

L'extension démesurée de l'incrimination résultant de l'article 2 de la loi de 1949, par ailleurs applicable aux importateurs en France de publications destinées à la jeunesse, se heurte donc aux principes applicables à la liberté d'expression et devrait, de ce fait, entraîner l'inapplication de cette disposition par les tribunaux, en vertu de l'article 55 de la Constitution conférant aux conventions internationales une autorité supérieure à celle des lois.

Une autre disposition de la loi du 16 juillet 1949 soulève de sérieux doutes quant à sa conformité aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, – ainsi qu'à celles du droit communautaire : son article 13, alinéa 4, qui subordonne l'importation en France de publications étrangères destinées à la jeunesse à l'autorisation du ministre chargé de l'Information, prise sur avis favorable de la Commission de contrôle mentionnée précédemment. Il est en effet probable qu'un régime d'autorisation, c'est-à-dire de censure, ne puisse pas être tenu pour compatible avec les exigences constitutionnelles et internationales (l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit la liberté d'expression « sans considération de frontière ») qu'on a rappelées, même au nom de la protection des mineurs.

*Les dispositions restreignant la diffusion des publications
non spécifiquement destinées aux enfants et aux adolescents*

En dépit de l'intitulé de la loi, son article 14 vise des publications qui ne sont pas « destinées à la jeunesse ». Le ministre de l'Intérieur est en effet habilité à prononcer des interdictions à l'encontre des « publications de toute nature présentant un danger pour la jeunesse en raison de leur caractère licencieux ou pornographique, ou de la place faite au crime, à la violence, à la discrimination ou à la haine raciale, à l'incitation à l'usage, à la détention ou au trafic des stupéfiants ». L'arrêté ministériel peut interdire de proposer, de donner ou de vendre à des mineurs de dix-huit ans les publications en question, de les exposer à la vue du public en quelque lieu que ce soit, et notamment à l'extérieur ou à l'intérieur des magasins ou des kiosques, de faire pour elles de la publicité par la voie d'affiches et enfin d'effectuer en faveur de ces publications de la publicité par tout autre moyen.

Le handicap infligé à ces publications est donc considérable. S'agissant des périodiques, la soumission à ces interdictions entraîne de surcroît leur soustraction au circuit normal de distribution par les sociétés coopératives de diffusion. Cela explique l'utilisation, à l'évidence illégale, de l'article 14 de la loi de 1949 contre *Hara-Kiri*, coupable d'avoir titré, à la mort du général De Gaulle : « Bal tragique à Colombey : 1

mort ». Un tel risque d'abus procède de ce qu'on est en présence d'un régime préventif : une autorité administrative (le ministre de l'Intérieur de surcroît) est dotée du pouvoir de prendre un acte unilatéral ayant pour effet d'entraver l'exercice d'une liberté fondamentale. On sort ici de la logique impliquée par l'article 11 de la Déclaration de 1789, alors que la protection de la jeunesse, ici encore étendue jusqu'à l'âge de dix-huit ans (de vingt et un ans avant la loi du 5 juillet 1974), ne l'implique pas avec évidence. Quant à la nécessité d'un tel régime dans une société démocratique, aux fins de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, elle est également fort douteuse. Dans son arrêt *Observer et Guardian c. Royaume-Uni* du 26 novembre 1991, la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que « l'article 10 de la Convention n'interdit pas en elle-même toute restriction préalable à la publication », mais a aussitôt ajouté que « de telles restrictions présentent pourtant de si grands dangers qu'elles appellent de la part de la cour l'examen le plus scrupuleux ». Encore s'agissait-il, dans l'affaire soumise à la cour, de mesures ordonnées par l'autorité judiciaire et non, comme dans le cas qui nous occupe, par une autorité administrative. Dans son arrêt du 25 novembre 1996, *Wingrove c. Royaume-Uni*, la cour a admis, il est vrai, qu'un film vidéo n'obtienne pas le visa d'une Commission administrative en raison de son contenu jugé blasphématoire, mais elle a tenu à relever que « le haut degré de profanation » nécessaire, en droit anglais, pour qu'il y ait blasphème « constitue, en soi, une protection contre l'arbitraire ». On peut douter que les motifs autorisant l'intervention du ministre – à commencer par le caractère licencieux ou pornographique de l'écrit – répondent à cet impératif et on ne peut que regretter que le Conseil d'État ait conclu, sans motiver sa position de manière convaincante, à la conformité à la Convention européenne des dispositions conférant au ministre un pouvoir d'interdiction¹.

Ce diagnostic de non-conformité vaut *a fortiori* pour le dispositif de surveillance très contraignant que la loi met en place à l'encontre des éditeurs régulièrement visés par le ministre. Aux termes de la loi, « lorsque trois publications, périodiques ou non, éditées en fait par le même éditeur auront été frappées [...] au cours de douze mois consécutifs » d'une interdiction d'exposition ou de publicité, cet éditeur sera tenu, durant une période de cinq ans, de déposer chacune de ses publications, en triple exemplaire, au ministère de la Justice avec interdiction de la mettre en vente « avant que se soient écoulés trois mois à

1. CE 19 janvier 1990, *Société française de revues* et 29 juillet 1995, *Société Alexandre*.

partir de la date du récépissé de ce dépôt ». On est en présence d'une obligation, pénalement sanctionnée, de différer la publication d'écrits, selon un mécanisme rigide, pendant un temps non négligeable. La nécessité dans une société démocratique d'une telle contrainte apparaît fort improbable.

Le seul élément rassurant de ce régime réside dans le fait que le juge administratif exerce un contrôle entier sur le point de savoir si l'écrit frappé d'interdiction présente bien les caractères requis par la loi¹ et sur l'adéquation des mesures prises aux particularités de la publication en cause². Mais le juge lui-même n'échappe pas à la logique moralisatrice dont procèdent ces dispositions, comme l'attestent les conclusions du commissaire du gouvernement, membre indépendant de la juridiction administrative, sur un arrêt *Thibault* du 5 décembre 1956. Celui-ci estimait, et il fut suivi par le Conseil d'État, que l'adjectif « licencieux » couvre « non seulement ce qui est contraire à la décence, mais ce qui est déréglé. L'homosexualité, c'est de la licence. Faire l'apologie de ce vice, c'est se montrer licencieux ». La rapidité et l'efficacité croissantes de l'intervention du juge administratif ne peuvent donc pallier les dangers intrinsèques d'une législation qui laisse à l'administration des pouvoirs excessifs, ce qu'illustrent aussi bien leur application, en 1970, à l'ouvrage de Pierre Guyotat, *Éden, Éden, Éden*, que la menace brandie en 1987 par M. Pasqua de les utiliser à l'encontre de certaines revues dites « de charme ».

Dans le contexte actuel d'une opinion publique traumatisée par l'affaire Dutroux et soucieuse de renforcer l'arsenal répressif supposé protéger les enfants³, il est sans doute illusoire d'espérer une abrogation prochaine des dispositions de la loi de 1949 qui apparaissent contraires aux principes constitutionnels et européens garantissant la liberté d'expression. C'est alors au juge, judiciaire et administratif, qu'il incombe de faire prévaloir, à l'encontre d'une loi archaïque et autoritaire, les exigences issues des conventions internationales au respect desquelles la France s'est obligée.

1. CE 3 février 1958, *Société les Éditions du Fleuve Noir*.

2. CE, Section, 9 mai 1980, *Veyrier* : l'interdiction d'exposer l'ouvrage est considérée comme justifiée, dès lors que les illustrations qu'il comporte, et que des mineurs pourraient apercevoir en feuilletant l'ouvrage, font une place importante à la violence.

3. Voir sur ce point les utiles réflexions critiques du n°59 de la revue *L'Infini*, automne 1997, *La question pédophile*.