

FEUILLE FÉDÉRALE

85^e année

Berne, le 17 mai 1933.

Volume I

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

2956

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi pour la protection de l'ordre public.

(Du 8 mai 1933.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après notre message à l'appui d'un projet de loi pour la protection de l'ordre public.

I.

Notre projet est en étroite connexité avec les motions déposées au Conseil national par MM. Walther et cosignataires et au Conseil des Etats par MM. Béguin et cosignataires. Adoptées par les deux chambres en dates des 11 et 12 avril 1933, ces motions ont la même teneur:

« Le Conseil fédéral est invité à proposer aux chambres, pour la session de printemps, des mesures législatives corrigeant l'insuffisance de la législation en matière de protection de l'ordre public et à indiquer en même temps quelles autres mesures il se propose de prendre dans la même direction. »

A cette occasion, notre représentant a déjà exposé sommairement devant les deux chambres dans quel sens nous acceptons les avis qui nous étaient donnés et entendions y donner suite, en tant que nous sommes compétents. Il a signalé que les lacunes législatives existant en matière de procédure pourront être comblées pendant que les chambres sont encore occupées par la revision de la loi sur la procédure pénale fédérale. Il a aussi indiqué sommairement les « autres mesures », telles que le renforcement de la police politique et criminelle de la Confédération, et les dispositions que nous comptons prendre en vertu de l'article 102, chiffres 8 à 10, de la constitution pour atteindre le but poursuivi par les motionnaires. Par conséquent, le message ne traitera plus de ces questions; il se bornera

à examiner comment il y a lieu de compléter les dispositions de droit matériel en vigueur, en matière pénale, dans la Confédération et les cantons.

II.

L'ordre public peut être troublé et ébranlé non seulement par des actes délictueux de caractère nettement politique, commis dans le dessein manifeste de provoquer la révolution ou le bouleversement social, mais aussi par des infractions de droit commun (acte de défense illégitime, menace, contrainte, violences, etc.) dont le but n'est nullement de renverser l'Etat. Sauf peut-être en ce qui concerne les crimes et délits commis au moyen d'explosifs, qui créent un danger collectif et ont toujours été considérés aussi comme des crimes et délits politiques, la poursuite et la sanction pénales des crimes et délits compris dans la seconde catégorie rentrent entièrement dans la compétence législative des cantons et ne seront englobées dans la législation fédérale que par l'unification du droit pénal. En tant qu'ils visent la Confédération ou qu'une intervention fédérale leur confère cette portée, les actes dirigés contre l'ordre politique sont en revanche réprimés, depuis les débuts de la nouvelle Confédération, par le droit fédéral, soit par le code pénal fédéral du 4 février 1853. Dans la seconde partie de ce code, déjà octogénaire, les trois premiers titres se rapportent aux crimes et délits contre la sûreté extérieure et la tranquillité de la Confédération, contre les Etats étrangers et contre l'ordre constitutionnel et la sûreté intérieure. Le titre troisième, qui a trait aux faits de haute trahison, de rébellion, de résistance et aux délits en matière électorale, nous intéresse tout particulièrement, de même que le titre III bis relatif à l'incitation aux crimes anarchistes. C'est ici que se révèle l'insuffisance dont parlent les motions Walther et Béguin. Lorsque le crime de haute trahison ou de rébellion est consommé, ont exposé leurs auteurs, peut-être aussi lorsque la tentative est prouvée, l'autorité de poursuite pénale et le juge sont suffisamment armés pour sévir contre les perturbateurs; mais aucune protection n'existe à l'égard des simples actes préparatoires, qui, d'après la théorie générale du droit pénal, ne sont pas punissables, à moins que la loi ne dispose expressément le contraire. Or, explique-t-on avec raison, il est de la plus haute importance, précisément en matière de crimes et délits contre l'Etat, que les moyens de défense offerts par la loi pénale n'interviennent pas seulement lorsque l'attaque est à peu près consommée et que toute mesure peut être déjà tardive.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les exigences de la doctrine pénale peuvent être sauvegardées par une disposition qui, expressément ou implicitement, frappe aussi les actes préparatoires. C'est ce que fait par exemple l'article 229 du projet de code pénal suisse (concernant la haute trahison), ainsi conçu: « Celui qui aura commis un acte tendant à modifier... la constitution..., etc. » Mais, outre que cet article n'a pas

encore passé dans le droit positif, il ne constitue pas en pratique une sauvegarde suffisante. Les expériences des dernières décennies l'ont déjà démontré. La difficulté réside notamment en ce que très souvent et peut-être pour la plupart des actes préparatoires, le *dessain de bouleversement*, qui forme un élément constitutif de la rébellion et de la haute trahison, ne peut pas être prouvé, surtout parce que dans ce stade préliminaire il est extrêmement facile de le dissimuler. Ainsi, d'une part les difficultés d'administrer la preuve provoquent des procédures judiciaires longues, vaines ou même néfastes et, d'autre part, le fait d'insister sur le *but* des actes préparatoires (le bouleversement de l'Etat), soit sur un élément subjectif, fait craindre ou du moins laisse soupçonner que l'on veuille aussi poursuivre les simples délits d'opinion. C'est ainsi que l'article 47, 2^e alinéa, de la loi du 31 janvier 1922 (« Celui qui, en Suisse ou à l'étranger, commet un acte dont il sait ou doit admettre qu'il prépare d'une manière illicite le trouble de l'ordre constitutionnel ou de la sûreté intérieure de la Confédération ou des cantons ») a été à l'époque l'objet des plus violentes attaques et a le plus contribué, avec l'article 46 *sexies*, au rejet de la loi. Pour tirer la leçon de ces événements dans les deux directions signalées, circonscrivons les faits constitutifs de l'infraction de façon, d'une part, à éviter une procédure probatoire tout à fait inutile et, d'autre part, à empêcher la poursuite des délits purement intellectuels et d'opinion, en définissant avec précision les faits constitutifs eux-mêmes.

Une telle solution est possible. Les expériences faites à l'étranger et malheureusement aussi dans notre pays ne nous ont-elles pas montré quel est le processus des bouleversements par la violence, quels sont notamment les actes préparatoires généralement commis à cet effet? Considérons donc ces actes préparatoires comme des délits proprement dits, dans la mesure où ils constituent déjà des actes illicites. Ils se caractérisent presque tous en ce qu'ils visent, par une action tantôt individuelle et tantôt massive, à remplacer ou à saboter sous une forme quelconque, par des mesures illégales, par un régime illégal ou par la résistance aux injonctions des pouvoirs publics, l'ordre légal existant et les moyens de le maintenir. Il n'est pas nécessaire que l'individu poussé à commettre de tels actes sache toujours qu'on se sert de lui pour des fins révolutionnaires. Mais ce qui le rend punissable, c'est de savoir qu'il enfreint l'ordre légal existant. Pour ce motif, il doit pouvoir rapidement et efficacement être tenu de rendre compte de ses actes. Les dispositions classiques relatives à la haute trahison et à la révolte permettront de poursuivre les instigateurs et les provocateurs proprement dits. Quelques-unes des prescriptions pénales que nous envisageons protègent à la fois l'ordre public et l'ordre privé, par exemple en cas d'émeute et de provocation publique au crime. Si nous introduisons ainsi diverses dispositions pénales dans une loi spéciale, en anticipant sur la réglementation générale, c'est avant tout pour protéger non pas la *forme actuelle de l'Etat*, mais l'*idée démocratique* sur laquelle est édifiée notre

Confédération. Si divergents que soient les avis en ce qui concerne l'organisation des formes démocratiques et la délimitation des fonctions et des attributions, nous ne voulons plus tolérer d'incertitude sur ce point: il faut que les luttes politiques respectent aussi les formes légales, qu'on n'y emploie pas d'autres armes que les droits populaires et que les temps du droit du plus fort soient révolus en Suisse une fois pour toutes. Mais celui qui entend éviter la guerre civile dans ses dernières manifestations doit la réprimer dans ses débuts. Or, à ses débuts, la guerre civile consiste à employer la volonté de la rue contre l'ordre établi par la loi et les autorités. Lorsqu'on saura avec certitude que dans ces débuts mêmes elle sera impitoyablement réprimée, l'emploi de forces policières exceptionnellement nombreuses, l'usage des armes (moyens auxquels nous avons dû parfois recourir ces dernières années) et surtout l'appel à la troupe nous seront épargnés. On parle, il est vrai, de mieux former la troupe pour le service d'ordre à l'intérieur. Mais n'oublions pas que telle n'est pas sa véritable attribution, qu'elle doit être instruite et formée en vue de combattre un *ennemi* extérieur et que le tragique de la situation consiste précisément en ce que la troupe, instruite en vue d'accomplir la volonté de l'Etat sans ménagements et par la force, se trouve tout-à-coup opposée à des compatriotes. Si nous voulons maintenir notre armée forte pour la guerre, nous ne devons pas lui imposer dans le service d'ordre des devoirs discordants. Chacun doit savoir qu'il faut compter avec l'usage des armes lorsque les soldats sont mobilisés pour empêcher des troubles. C'est pour diminuer dans la mesure du possible la responsabilité du pouvoir quant à l'emploi de mesures si graves pour la protection de l'Etat que nous proposons, à titre préventif, les dispositions pénales du projet ci-joint.

III.

Nous les proposons aujourd'hui sans tenir compte du code pénal suisse, persuadés que ce domaine du droit pénal doit être sans retard réglementé séparément. Nous eussions d'autant plus volontiers attendu l'entrée en vigueur dudit code, que le projet actuellement soumis à vos délibérations contient déjà la plupart des dispositions que nous vous soumettons aujourd'hui. Mais nous avons vécu toute une série de troubles politiques de grand style et intentionnellement fomentés, tels que la journée rouge, la rencontre de Pentecôte, les événements survenus en juin et novembre de l'année dernière à Zurich et à Genève, au cours desquels le sang a été répandu (même celui de citoyens innocents et imprudents), et, de plus, l'incitation à l'emploi illégal de la violence se poursuit dès lors presque chaque jour et trouve en fait un écho. Même en considérant sans aucune nervosité les différentes manifestations de partis et autres démonstrations politiques et en réduisant à ses véritables proportions la phraséologie de la guerre et de la révolution qui s'est acclimatée chez nous, il n'en reste pas moins

qu'à gauche et à droite de véritables associations dites de combat et de protection ont été formées d'après les modèles étrangers; on éprouve le besoin de se distinguer, extérieurement aussi, de la façon la plus provocante, les assemblées et manifestations d'adversaires politiques constituent un danger croissant et les autorités elles-mêmes sont soumises à une pression, sous la menace de ces « gardes » particulières, comme on les appelle.

Ce qui appelle aussi des mesures, c'est le travail de sape dirigé contre la discipline militaire, travail effectué soit en secret par des cellules agissant pendant ou en dehors du service, soit en plein jour par l'incitation au refus de servir. Or, nous devons à nos soldats d'empêcher qu'ils ne soient entraînés par des provocateurs irresponsables dans des conflits de conscience et des situations ambiguës. Il ne suffit pas, l'expérience l'a démontré, que l'incitation dont il s'agit soit punissable pendant le service actif. Le champ d'activité est évidemment beaucoup plus étendu pendant le service d'instruction et en dehors du service. Enfin, il apparaît urgent de punir les mouchards qui, de leur propre chef ou à l'aide d'argent étranger, propagent de fausses nouvelles dans le pays, interviennent parfois comme de véritables agents provocateurs ou emploient des moyens criminels pour acoréditer leurs démonstrations et attirent ainsi des complications à notre pays et à ses habitants. Les dispositions actuelles se sont révélées insuffisantes à assurer la poursuite pénale. L'unique mesure dont nous disposons, le bannissement, dont seuls les étrangers peuvent d'ailleurs être frappés, ne constitue pas un moyen efficace de défense et d'intimidation.

IV.

Nous nous bornerons à commenter sommairement les articles de notre projet, étant donné que vous les connaissez déjà presque tous par le projet de code pénal suisse d'où nous les avons tirés, en partie tels quels. Il en est ainsi par exemple de l'article 1^{er}, qui traite de la provocation publique au crime. Il reproduit, pour ainsi dire mot pour mot, l'article 225 du projet de code pénal, article que les deux conseils ont adopté sans discussion, en sorte qu'aucune divergence ne subsiste à cet égard. Dans notre loi spéciale, cette disposition doit cependant préciser que la provocation au crime est seulement punissable lorsque le crime est passible d'une peine de réclusion dans le canton où la provocation a eu lieu. Tel est le cas quand le canton intéressé ou le code pénal fédéral prévoit cette peine à titre exclusif ou alternatif. Le point essentiel est que la provocation soit publique; en règle générale, la preuve sera donc facile à faire, et il ne subsistera guère de doute quant à l'élément subjectif de la faute. Nous nous trouvons en présence d'un cas typique d'insurrection contre l'ordre établi par la Confédération ou le canton. La compétence étendue laissée au juge en matière de détermination de la peine, et qui est déjà prévue dans le projet de code pénal, se justifie en raison précisément des différences que les dispositions cantonales peuvent présenter quant à la peine de réclusion.

L'article 2 reproduit l'article 226 (émeute) du projet de code pénal. Celui-ci n'a été critiqué ni dans les commissions, ni dans les Conseils. Conformément à la proposition de M. Schneider, la commission du Conseil national a seulement ajouté un 2^e alinéa au texte du Conseil fédéral. Ici également, on se trouve en présence d'un acte commis en public et dont la preuve ne sera donc en général pas trop difficile à faire. Il s'agit seulement des attroupements au cours desquels des violences ont été commises. Le second alinéa offre à ceux qui y ont participé par simple curiosité ou qui se sont ravisés à temps le moyen d'éviter toute peine; cette solution apparaît équitable et pratique du point de vue de la politique de répression. Dans ce cas également, on se base donc sur la volonté de troubler l'ordre légal, manifestée d'une façon concrète.

L'article 3 reproduit l'article 243 du projet de code pénal, concernant la provocation et l'incitation à des délits militaires. Cette disposition correspond essentiellement à l'article 98 du code pénal militaire, qui vise les personnes assujetties au droit pénal militaire. Mais elle s'applique aux civils, qui ne sont punissables actuellement en vertu de cet article, qu'en temps de service actif. C'est intentionnellement que nous modifions ce régime, en nous fondant précisément sur les expériences dont nous avons parlé plus haut. Il faut que désormais les civils qui provoquent ou incitent à commettre un délit militaire en dehors du service actif puissent aussi être traduits devant le juge pénal ordinaire. Cette extension l'a emporté au Conseil national et elle a aussi été approuvée par le Conseil des États, en sorte que les deux chambres sont également d'accord sur ce point.

V.

Les articles 4 et 5 renferment des dispositions qui ne figurent pas dans le projet de code pénal ou qui ont subi des modifications essentielles. La répression des faits caractéristiques qui y sont visés découle des expériences des dernières années. Ces expériences ont démontré la nécessité de conférer aux pouvoirs publics le droit — qu'ils possèdent d'ailleurs aujourd'hui déjà — d'interdire les rassemblements sur la voie publique ou de les fixer dans le temps et dans l'espace de façon à éviter des désordres imminents. En endiguant ainsi les assemblées ou en débarrassant la rue, on ne porte nullement atteinte au droit de réunion comme tel. Dans l'intérêt de l'ordre public, l'exercice de ce droit doit en tout cas subir certaines restrictions. Comme on le sait par expérience, ces limitations profitent tantôt à un groupe politique, tantôt à un autre. Mais elles ne peuvent être utilement réglementées que si la loi punit les infractions. Tel doit être le but de l'article 4. On pourrait se demander si le fait de troubler par violences ou menaces des assemblées autorisées ne devrait pas aussi être réprimé. Mais nous estimons que, s'il s'agit d'assemblées publiques, ce délit tombe sous le coup

de la disposition relative à l'émeute, et que, pour les autres assemblées, il pourra être poursuivi dans chaque canton en vertu des prescriptions concernant la violation de domicile.

Par l'article 5, nous essayons d'élargir le champ de l'article 39 du code pénal fédéral en vigueur, qui s'est révélé inefficace pour poursuivre les actes moralement très critiquables des mouchards, et de l'article 233 du projet de code pénal suisse, qui paraît tout aussi insuffisant; l'extension projetée vise à englober les différentes formes sous lesquelles se manifestent les actes intolérables d'espionnage. Cette innovation est consacrée par les deuxième et troisième alinéas du paragraphe 1^{er} et par les paragraphes 2 et 3. Pour nous, il est indifférent que celui qui recueille dans notre pays des nouvelles de nature politique pour le compte d'un gouvernement étranger ou d'une autorité étrangère soit un fonctionnaire ou un employé de ce gouvernement, qu'il en soit le mandataire ou encore qu'il agisse de sa propre initiative, dans l'idée généralement d'obtenir une récompense pour les renseignements intéressants qu'il fournira. Dans les trois éventualités, il s'agit d'individus dangereux et susceptibles, comme l'expérience l'a démontré, de faire beaucoup de mal, de troubler nos relations avec les gouvernements et les Etats étrangers ou avec leurs populations et, à l'intérieur de notre pays, de provoquer la scission et le désordre dans les rapports entre les habitants et les autorités, sans parler du dommage causé aux personnes directement intéressées. Aussi frappons-nous toute activité de cette nature et ne voulons-nous pas, lorsqu'il s'agit de sauvegarder notre indépendance, nous exposer aux subtilités d'interprétation d'un droit des gens qui n'est codifié nulle part. Les rapports qu'une mission diplomatique étrangère envoie à son gouvernement ne tombent pas, cela va sans dire, sous le coup de l'article 5. Nous mentionnons comme circonstance aggravante le rôle d'agent provocateur, de même que le fait de répandre de fausses nouvelles. Les actes auxquels tend l'activité de l'agent provocateur et la fausse information devront toutefois être susceptibles de compromettre la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse. Les tribunaux seront tenus d'expulser l'étranger coupable.

L'article 6 déclare applicables les dispositions générales du code pénal fédéral, ainsi que les prescriptions de ce code qui concernent la compétence et les délits commis par la voie de la presse ou d'une manière analogue.

L'article 7 qualifie les faits visés aux articles 1 à 5 comme délits de droit fédéral, lesquels relèvent en principe de la juridiction fédérale. Cette solution s'impose déjà en raison du fait que les actes dont il s'agit revêtent souvent une portée qui dépasse le cadre cantonal. Mais cela ne signifie évidemment pas que tous les cas ou même la plupart d'entre eux seront désormais déferés à la cour pénale fédérale. La délégation aux autorités cantonales prévue au 2^e alinéa, aura lieu presque toujours, comme c'est

le cas actuellement pour la plupart des affaires qui ne sont pas expressément réservées à la compétence du Tribunal fédéral.

L'article 8 maintient expressément en vigueur les dispositions du droit cantonal appelées à sauvegarder l'ordre public, en tant qu'elles ne visent pas la provocation aux crimes et délits, l'émeute, la provocation et l'incitation à la violation des devoirs militaires, la participation à une assemblée interdite, les actes officiels de fonctionnaires étrangers et le service public de renseignements pour l'étranger. Les éléments constitutifs de ces délits, ainsi que les sanctions, ressortiront désormais exclusivement au droit fédéral.

Article 9. Quoique les mesures de protection projetées répondent, ainsi que nous l'avons souligné, à un besoin urgent, nous vous proposons de les adopter par la voie régulière, sous la forme d'une loi fédérale. Nous considérons, en effet, que, les délits visés étant déjà prévus au projet de code pénal suisse ou pouvant facilement y être incorporés, la loi nouvelle sera abrogée et absorbée, le moment venu, par ce code. Nous marquons par là qu'il s'agit non pas d'une loi d'exception, mais de dispositions de portée générale édictées pour et contre chacun.

Nous recommandons le projet de loi ci-annexé à votre approbation et vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 8 mai 1933.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
SCHULTHESS.

Le vice-chancelier,
LEIMGRUBER.

(Projet.)

Loi fédérale

sur

la protection de l'ordre public.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu l'article 64 *bis* de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 8 mai 1933,

arrête :

Article premier.

Celui qui aura provoqué publiquement à un crime ou délit frappé de réclusion par le droit fédéral ou par le droit du canton où la provocation est intervenue sera puni de la réclusion jusqu'à trois ans ou de l'emprisonnement.

Provocation au
crime ou délit.

Art. 2.

¹ Celui qui aura pris part à un attroupement formé en public et au cours duquel des violences ont été commises collectivement contre des personnes ou des propriétés sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

Emeute.

² Il n'encourra aucune peine s'il s'est retiré sur sommation de l'autorité sans avoir commis de violences ni provoqué à commettre des violences.

Art. 3.

¹ Celui qui aura publiquement provoqué à la désobéissance à un ordre militaire, à une violation des devoirs de service, au refus de service ou à la désertion,

Provocation et incitation à la violation des devoirs militaires.

celui qui aura incité une personne astreinte au service personnel à commettre une de ces infractions, sera puni de l'emprisonnement.

² La peine sera la réclusion ou l'emprisonnement si le délinquant a provoqué ou incité à la mutinerie ou au complot.

Art. 4.

Celui qui aura participé sur la voie publique à une assemblée ou un cortège interdits par le Conseil fédéral ou par un gouvernement cantonal ou n'aura pas observé les conditions ou les restrictions

Participation à une assemblée interdite.

auxquelles était soumise l'autorisation, ou qui aura provoqué à de telles infractions, sera puni de l'emprisonnement jusqu'à deux ans ou de l'amende jusqu'à 5000 francs. Les deux peines pourront être cumulées.

Art. 5.

Actes officiels de fonctionnaires étrangers. Service politique de renseignements pour l'étranger.

¹ Celui qui, sans y être autorisé, aura procédé sur le territoire suisse à des actes officiels au nom d'un Etat étranger;

celui qui aura pratiqué sur le territoire suisse, pour un gouvernement étranger ou pour des autorités étrangères, un service de renseignements relatif à l'activité politique de personnes ou de partis;

celui qui aura engagé autrui dans un tel service ou favorisé celui-ci,

sera puni de l'emprisonnement ou, dans les cas graves, de la réclusion.

² Sera considéré comme circonstance aggravante le fait d'avoir provoqué à des actes susceptibles de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou d'avoir donné de fausses informations de cette nature.

³ Les étrangers seront en outre frappés de bannissement dans tous les cas.

Art. 6.

Application du code pénal fédéral.

Les dispositions générales du code pénal fédéral du 4 février 1853, ainsi que les articles 69 à 77, sont applicables.

Art. 7.

Jurisdiction.

¹ La cour pénale fédérale est chargée de juger les infractions prévues dans la présente loi.

² Le département fédéral de justice et police peut déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement (art. 125 de la loi du 22 mars 1893 sur l'organisation judiciaire fédérale).

Art. 8.

Réserve du droit cantonal.

Demeurent réservées les dispositions pénales du droit cantonal appelées à protéger l'ordre public qui ne rentrent pas dans le cadre des articles 1 à 5.

Art. 9.

Entrée en vigueur.

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi pour la protection de l'ordre public. (Du 8 mai 1933.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1933
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2956
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.05.1933
Date	
Data	
Seite	769-778
Page	
Pagina	
Ref. No	10 086 907

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.