

1408

**Message**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

relatif

au projet de loi fédérale modifiant le code pénal fédéral du 4 février 1853 (crimes et délits contre l'ordre constitutionnel et la sûreté intérieure).

(Du 11 avril 1921.)

## I.

Monsieur le président et messieurs,

I. L'initiative populaire réclamant l'arrestation des citoyens suisses qui compromettent la sûreté intérieure du pays a recueilli plus de 100.000 signatures. Et si, pour des raisons de forme, une grande partie de ces signatures n'a pu être prise en considération, il n'en reste pas moins à constater que des milieux fort étendus de la population suisse jugent insuffisantes les garanties que la constitution et la loi ont prises pour la sûreté intérieure du pays et qu'ils attendent des mesures plus efficaces. Comme vous le savez, nous n'avons pas pu nous rallier à l'initiative, parce que la mesure préconisée nous paraissait défectueuse. D'ailleurs, nous n'avons pas hésité, dans notre message de septembre 1920, à reconnaître l'existence d'une lacune au sein de notre législation. Et tout en reconnaissant que nos pouvoirs extraordinaires nous offraient à l'époque le moyen de combler cette lacune, nous avons soulevé l'idée de compléter la législation ordinaire, particulièrement le code pénal fédéral.

C'est un remaniement et un complément du code pénal fédéral que nous venons vous soumettre aujourd'hui. Notre projet paraît arriver en temps opportun, ceci pour deux motifs.

D'abord, les signataires de l'initiative prédésignée et avec eux tous les autres citoyens suisses appelés à se prononcer en cette matière seront en mesure de constater sous une forme positive comment le législateur fédéral compte résoudre le problème mis à l'ordre du jour. Partisans et adversaires de l'idée pourront, au cours des délibérations de l'Assemblée fédérale puis, plus tard, durant le délai de referendum et lors de la votation populaire éventuelle, faire valoir leur opinion, soit dire si la solution proposée leur convient ou non ou si elle leur paraît aller trop loin. Ceci contribuera à éclaircir complètement la signification de la votation ultérieure sur la demande d'initiative et, en cas d'acceptation par le peuple, à tracer pour l'avenir au législateur la voie d'exécution du verdict populaire.

Une autre raison, d'ordre plus général, nous fait penser que notre projet vient à son heure. Comme nous le démontrerons plus loin, le code pénal fédéral s'est révélé insuffisant parce qu'ayant vu le jour en 1853; il repose encore aujourd'hui sur les conceptions et les expériences de cette époque relativement reculée. Les délits prévus sont calqués sur les formes que revêtaient alors les atteintes à l'ordre constitutionnel et à la sûreté intérieure. Il est de toute évidence que les manifestations de la lutte contre l'ordre public existant doivent s'être modifiées, au cours de ces soixantedix années, au fur et à mesure que les formes politiques, les partis, les groupements d'intérêts, les buts politiques et économiques subissaient des changements. Et si, en prenant les devants dans la reconnaissance des droits populaires, notre pays s'est épargné les dures heures de tourmente qui en ont éprouvé d'autres chez lesquels la majorité populaire ne parvenait point à réaliser ses aspirations par la voie légale, il n'en faut pas moins retenir de l'expérience la leçon que, dans notre patrie, la voie constitutionnelle et légale apparaît maintenant à beaucoup — malheureusement il ne s'agit plus seulement de quelques agitateurs étrangers — comme un moyen insuffisant ou trop lent à réaliser leurs aspirations au pouvoir. Les manifestations des années 1918 et 1919 ont projeté une pleine lumière sur cette mentalité répandue dans certains milieux. L'ordre et la sûreté de l'Etat étaient sérieusement compromis. Aujourd'hui, le mouvement com-

muniste, ouvertement soumis à la dictature moscovite, met au grand jour les intentions des milieux extrémistes qui, loin de reculer devant l'illégalité, la prêchent à tout venant. Nous avons intentionnellement laissé s'écouler un certain temps depuis l'époque agitée de la grève générale de 1918, de façon à pouvoir examiner avec tout le calme désirable les dispositions pénales dont l'adoption est nécessaire. Nous tenons aussi à choisir un moment où nous puissions agir libres de l'impression que feraient naître les violences communistes et la réaction. C'est plutôt à titre de mise en garde contre la séduction exercée par des éléments irréfléchis, pour manifester clairement notre ferme volonté de sauvegarder la sûreté de l'Etat, que nous venons aujourd'hui vous proposer un complément de notre droit pénal.

## II.

L'expérience a démontré que le code pénal fédéral du 4 février 1853 n'offre pas de garantie suffisante de l'ordre constitutionnel et de la sûreté intérieure, attendu que ses dispositions pénales visant la haute trahison et la révolte n'atteignent pas les formes aujourd'hui usuelles des actions révolutionnaires en masses, qu'il ne comporte pas de pénalités contre la préparation de la haute trahison et de la révolte et que la disposition de l'art. 48 réprimant la provocation à la haute trahison et à la révolte ne suffit pas à combattre la propagande révolutionnaire, les organisations illégales et les agissements propres à ruiner la discipline militaire. Nous avons dès lors résolu de remanier dans leur ensemble les dispositions du code pénal fédéral qui figurent sous le titre des crimes et délits contre l'ordre constitutionnel et la sûreté intérieure. Nous avons transposé autant que possible sans changement les notions principales de haute trahison, de révolte et de rébellion; il nous importait de ne point modifier sans nécessité reconnue des notions auxquelles la doctrine et la jurisprudence avaient attribué une signification déterminée. En revanche, nous n'avons pas craint de créer des notions nouvelles. Les états de faits prévus dans un code pénal doivent précisément s'adapter aux manifestations réelles de la vie. L'inverse se produit, dans le sens négatif, seulement lorsqu'il s'agit d'éluder par détours la sanction pénale. Nous avons profité du remaniement du texte de la loi ancienne pour tenir compte du vœu des Chambres fédérales tendant à ce que les ordonnances prises par le Conseil fédéral sur la base de ses pouvoirs extraordinaires fus-

sent transportées, en tant que leur contenu s'y prêtait, dans la législation ordinaire, afin que les dispositions restantes impropres à ce but pussent être alors abrogées. C'est en partant de cette idée que nous avons lié organiquement au code pénal fédéral une bonne partie du contenu des ordonnances extraordinaires du 11 novembre 1918 sur les mesures contre les atteintes à la sûreté intérieure de la Confédération et du 4 mars 1919 concernant la répression des menées contre l'ordre militaire. Enfin, nous avons essayé de tenir compte, ici et là, du projet de code pénal suisse, p. ex. en instituant la notion de l'émeute, afin de réduire à leur minimum les difficultés techniques de la future fusion du code pénal fédéral de 1853 avec le code pénal suisse. Nous avons indiqué en partie, sous chiffre I, les raisons en vertu desquelles nous n'avons pas attendu, pour notre revision, que le code pénal suisse fût mis sur pied. Même en faisant preuve d'optimisme, l'on ne saurait s'attendre à ce que l'entrée en vigueur du code pénal suisse soit fixée à une date prochaine. Nous nous trouvons d'ailleurs en présence d'une question essentiellement politique, dont la solution devait être facilitée tout au moins aux Chambres fédérales par la présentation d'un projet. La réunion sous le même titre d'états de faits délictueux diversement appréciables et dirigés contre des objets divers, a donné lieu à l'adoption de quelques dispositions sur la juridiction compétente. Cela n'empêche pas, d'ailleurs, que dans leurs parties essentielles le cadre de l'ancien titre troisième et le système de notre vieux code pénal fédéral soient maintenus. Les nouveaux articles ont au surplus été numérotés de telle façon que les suivants pussent conserver leur chiffre.

### III.

Une question méritant un examen particulier était celle de savoir si les nouvelles dispositions devaient envisager uniquement, comme les anciennes, les attentats contre la Confédération et ses autorités, contre l'ordre et la sûreté de la Confédération ou s'il convenait d'étendre d'une façon générale la protection aux cantons, en ne la limitant pas aux cas d'intervention fédérale. L'art. 64<sup>bis</sup> de la constitution fédérale fournit sans aucun doute au législateur la compétence qui lui est nécessaire pour une telle extension. C'est ainsi, d'ailleurs, que le projet de code pénal suisse entend assurer la protection des intérêts non seulement de la Confédération, mais aussi des cantons. Puis il suffit de considérer la ques-

tion du point de vue pratique pour se persuader que la logique elle-même ne le veut pas autrement. En admettant même qu'il soit facile de constater, dans le délit consommé de haute trahison ou de révolte, si l'attaque est dirigée contre la Confédération ou le canton, nous croyons que bien souvent il n'en est plus ainsi dès que l'on se trouve en présence de la tentative et, à plus forte raison, de l'acte préparatoire et de la mise en péril. Fréquemment, l'auteur ne sera pas au clair lui-même ou bien il créera précisément le doute. En portant atteinte au canton, on vise également la Confédération, et en attaquant la Confédération, on veut atteindre aussi le canton. La pratique consiste à créer le mouvement d'opinion, échauffer les esprits et préparer l'éruption du volcan, puis à abandonner finalement à la coulée de lave le choix de la direction qu'elle prendra. Dans ces conditions, chacun devra raisonnablement reconnaître l'opportunité de sauvegarder l'ordre et la sûreté du canton au moyen de normes du droit fédéral. Les cantons qui ont inséré dans leur propre droit pénal des dispositions protectrices — ils ne sont pas nombreux — trouveront dans la législation fédérale l'équivalent des prescriptions cantonales qu'ils devront abroger. Au surplus, les dispositions de la Confédération assureront leur protection également contre des attentats qui n'auront pas été préparés sur leur territoire, mais n'en pourront pas moins franchir un jour les limites. Là où l'état de faits reste nettement dans le cadre du canton, le système de la délégation de juridiction permet d'obvier aux inconvénients d'ordre pratique du jugement fédéral. Nous reviendrons plus loin à cette question. Une exception au point de vue général par nous admis réside dans l'art. 46<sup>ter</sup> qui se rapporte uniquement aux délits en matière électorale portant atteinte à la législation fédérale. Nous n'avons intentionnellement repris ici que l'ancien art. 49 du code pénal fédéral, en abandonnant au législateur cantonal, comme c'était le cas ci-devant, le soin de réprimer les délits en matière électorale qui violent des prescriptions cantonales. La jurisprudence n'a point démontré qu'il fût utile de soumettre maintenant déjà ces derniers délits à des dispositions fédérales dans la loi spéciale; pareille extension n'aboutirait qu'à alourdir la législation et la jurisprudence. Nous nous sommes dès lors bornés à opérer ici des améliorations de rédaction essentiellement et à faire disparaître dans le texte allemand une coquille d'imprimerie qui s'est perpétuée durant soixante-dix ans.

Nous abordons les divers articles du projet :

## IV.

Selon la tactique russe, adoptée par les révolutionnaires suisses, le bouleversement est préparé par des manifestations et des grèves en masse, destinées à jeter le désarroi dans la vie économique du pays, à ameuter les foules dans la rue et, lorsque le mouvement prend une tournure propice, à déchaîner la guerre civile. Lénine déclarait sous chiffre 7 de ses instructions : « Les démonstrations et les grèves en masse figurent parmi les moyens de combat révolutionnaire. » Dans son mémoire adressé à la conférence tenue du 1<sup>er</sup> au 3 mars 1918 entre la direction du parti socialiste, le comité d'action d'Olten et la fédération des syndicats, le conseiller national Grimm a formulé au programme, en fait de moyens extraparlamentaires de combat, « l'application de la grève générale comme mesure de durée illimitée qui conduit à la lutte révolutionnaire ouverte et à la guerre civile. » Les thèses concernant « la tâche de la jeunesse dans le combat pour le socialisme », adoptées à l'assemblée extraordinaire des délégués de la jeunesse socialiste des 19 et 20 juillet 1919 à Olten, renferment la phrase que voici : « Ce nouveau programme ne peut être que la lutte renforcée contre le capitalisme, laquelle contribue à faire surgir, par des grèves successives, la guerre civile ouverte qui permettra de s'emparer du pouvoir et de proclamer le régime communiste. »

Ces actions en masse doivent ou aboutir directement à la modification de la constitution et au renversement des autorités politiques ou à l'exercice d'une contrainte sur ces autorités ou bien préparer le renversement violent de l'ordre constitutionnel existant. C'est exactement selon cette méthode que les grèves générales de novembre 1918 et août 1919 ont été mises en scène.

Les art. 45 et 46 du code pénal fédéral ne sont pas applicables à de telles actions en masse, même si le caractère révolutionnaire de celles-ci est évident, parce qu'ils impliquent l'existence de la *violence* dans l'acte de haute trahison et de révolte, c'est-à-dire l'intervention directe de la violence contre des personnes ou des choses ou la menace faisant entrevoir directement l'intervention de la violence. L'on doit se demander au surplus si l'article 45 est applicable à une grève politique appelée à préparer le renversement violent de l'ordre constitutionnel, attendu qu'il est douteux que l'on se trouve dans ce cas en présence d'une « entreprise »

au sens de la loi. L'on considère comme entreprise, selon le droit pénal fédéral jusqu'ici en vigueur et le droit commun allemand et le droit français (attentat), un acte d'attaque constituant au moins un commencement *d'exécution* de l'attaque projetée (cfr. v. Calker, Hochverrat und Landesverrat, dans l'étude comparative du droit pénal allemand et étranger, partie spéciale, vol. I, p. 39 et suiv.; Binding, Lehrbuch des gem. deutschen Strafrechts, partie spéciale, vol. II, p. 436; Temme, Lehrbuch des schweiz. Strafrechts, p. 354; Fabreguettes, Traité des délits politiques, vol. II, p. 743 et suiv.; Chauveau-Hélie, vol. II, p. 42 et suiv.). De nouvelles dispositions pénales, complétant les dispositions vieilles du code pénal fédéral, doivent donc être adoptées pour lutter contre ces actions en masse qui visent à troubler la vie économique, à renverser l'ordre constitutionnel et à déchaîner la guerre civile. L'Etat doit naturellement prendre des mesures de protection contre les actions en masse qui l'attaquent dans la base de son existence. L'on ne saurait en vérité tolérer plus longtemps que certains éléments imitateurs des méthodes russes consacrent leurs forces à ébranler les fondements de notre Etat et à conduire celui-ci dans le chaos, au grand détriment de *tous* les Suisses.

Les nouveaux articles 45 et 46 sont appelés à combler cette lacune du code pénal fédéral. Ils entendent frapper non toutes les manifestations et grèves, mais uniquement celles qui ont un but de haute trahison et de révolte. Il ne s'agit point d'intervenir dans le mouvement économique, aussi longtemps que celui-ci ne sert pas à dissimuler des projets de renversement.

La phrase finale des art. 45 et 46 donne à la notion de l'entreprise une interprétation claire pour le champ d'application de notre loi. L'entreprise, au sens de ces articles, comprend le délit consommé et la tentative; elle est ainsi délimitée vis-à-vis des actes de préparation. Ce ne peut être un délit d'opinion, une considération purement scientifique qui entre en ligne de compte. D'autre part, tout moyen employé pour atteindre le but caractérisé est réputé illicite par le fait qu'il ne constitue précisément pas la voie légale d'application de nos droits populaires. L'action politique doit être nettement renvoyée à cette voie légale. A côté du délit de révolte de l'art. 46, qui tire son caractère essentiellement de l'action en masse, il a fallu évidemment punir aussi comme rébellion, à l'instar de ce que faisait l'ancienne loi, le délit

distinct consistant dans l'exercice de l'action individuelle. Vu le danger moindre que ce dernier présente, la peine ne sera ici que l'emprisonnement dans une modeste mesure.

## V.

A la différence des législations française et allemande, le code pénal fédéral ne renferme aucune disposition pénale spéciale au complot et aux autres actes de préparation de la haute trahison et de la révolte, tels que la fabrication et la garde d'armes. Nous avons dit plus haut que d'après notre législation les actes préparatoires ne sont pas compris dans la notion de l'«entreprise». Le code pénal allemand dispose expressément qu'il faut considérer comme entreprise, par laquelle le crime de haute trahison est accompli, tout acte destiné à amener directement le projet à exécution (§ 82). Il renferme une disposition pénale contre le complot (§ 83) et déclare punissable « toute autre action constituant la préparation d'une entreprise de haute trahison » (§ 86). La législation française contient des dispositions détaillées contre le complot (art. 89 et suiv. du CP), ainsi que contre le fait de porter et réunir des armes (loi du 24 mai 1834). La commission d'experts chargée d'étudier l'avant-projet de code pénal suisse a été rendue attentive à la lacune que présente le code pénal fédéral. Elle a choisi, pour combler cette lacune relativement à la haute trahison (art. 229), une formule rappelant la législation italienne: « Celui qui aura commis un acte tendant ... » (procès verbaux IV, p. 379 et suiv., V, p. 92 et 93). Le besoin de dispositions punissant la préparation de la haute trahison et de la révolte se fait cruellement sentir à l'époque actuelle où tant d'individus unissent leurs efforts pour saper les fondements de notre existence helvétique. Les autorités demeurent impuissantes, sous l'empire de la législation actuelle, vis-à-vis de certains groupements révolutionnaires qui préparent, par l'action et la parole, le bouleversement de l'Etat. Ces groupements affirment même que le mouvement révolutionnaire a atteint chez nous sa phase aiguë. Il faut évidemment, en présence de ce mouvement, sauvegarder l'ordre constitutionnel par l'adoption de dispositions pénales qui permettent d'intervenir avant que la haute trahison et la révolte aient eu un commencement d'exécution. Les actes préparatoires en cause sont notamment le complot, le service révolutionnaire des courriers, le fait de fabriquer, d'accumuler, de distribuer et de détenir des armes, l'élaboration de proclamations du gouvernement

révolutionnaire, l'organisation d'institutions révolutionnaires (conseil d'ouvriers, tribunal révolutionnaire, etc.). Etant donné que les instructions tendantes à opérer le renversement de l'ordre politique existant dans notre pays émanent partiellement de l'étranger et que les plans révolutionnaires peuvent être discutés à l'étranger, comme l'expérience l'a prouvé, il faut que l'acte commis en pays étranger tombe expressément sous le coup de la loi pénale (art. 1<sup>er</sup> CPF).

## VI.

D'après l'ancien art. 48, celui qui provoque publiquement à la haute trahison et à la révolte, lorsque cette provocation demeure sans effet, est puni à teneur des dispositions sur la tentative. Cette manière de voir, abandonnée dans la législation et la science modernes, selon laquelle la provocation sans effet est considérée comme une tentative du crime, implique qu'elle ait en vue un acte *déterminé* de haute trahison ou de révolte (cfr. *Mayer*, Aufforderung und Ungehorsam gegen die Staatsgewalt, dans l'étude comparative du droit pénal allemand et étranger, partie spéciale, vol. I, p. 414; *Stooss*, Grundzüge des schweiz. Strafrechts, vol. II, p. 424 et suiv.; *Binding*, loc. cit., vol. II, p. 450; *Zürcher-Gautier*, Exposé des motifs de l'avant-projet du code pénal suisse, p. 350; *Fabreguettes*, loc. cit., p. 740). Une telle disposition ne peut donc point frapper la propagande révolutionnaire dans son ensemble (littérature, propagande) qui a pour objet de travailler les esprits en vue du renversement de l'Etat et non de provoquer à un crime déterminé contre l'ordre constitutionnel. Dans une période calme, notre Etat démocratique pourrait renoncer à posséder des dispositions pénales réprimant la propagande révolutionnaire, attendu que celle-ci échouerait en présence du bon sens populaire. Mais il en est autrement à l'époque actuelle où les groupements révolutionnaires du pays unis aux associations internationales travaillent systématiquement, par une propagande savamment organisée, à transformer l'Etat. Les discours enflammés dans les assemblées, les articles agressifs de certaine presse et la littérature révolutionnaire en général constituent ensemble une arme dont personne ne saurait se dissimuler les réels effets. Ces moyens d'agitation ont fait déjà énormément de mal chez ceux dont le jugement personnel est insuffisamment développé, notamment chez les jeunes gens; ils ont contribué à accentuer la mentalité révolutionnaire et à pousser ces mi-

lieux aux actes de violence. Il est dès lors indispensable de prendre des mesures contre la propagande. L'art. 47 frappe donc aussi l'activité révolutionnaire publique qui a pour objet de provoquer un crime contre l'ordre constitutionnel. Cette provocation est punie comme telle et non, à l'exemple de l'art. 48, comme préparatif d'un acte déterminé de haute trahison ou de révolte. L'art. 47 a été élaboré en harmonie avec l'art. 52<sup>bis</sup> (loi du 30 mars 1906) qui punit l'incitation aux crimes anarchistes. Nous savons fort bien que la disposition de l'art. 47 ne pourra s'appliquer qu'à une petite partie de la littérature de propagande révolutionnaire qui est distribuée en quantités considérables. Mais cette littérature sera confisquée en vertu de l'art. 102, ch. 10, de la constitution fédérale, lorsqu'elle n'offrira pas le caractère d'une apologie de propagande et d'une provocation au crime contre l'ordre constitutionnel et la sûreté intérieure. Il serait pratiquement impossible d'introduire sur le terrain fédéral une poursuite pénale pour chacune des brochures qui célèbrent les hauts faits du communisme et du soviétisme.

L'art. 47 dépasse la portée matérielle de l'ancien art. 48 aussi en ce sens qu'il réprime la provocation non seulement à la haute trahison et à la révolte, mais également aux autres délits contre l'ordre constitutionnel et la sûreté intérieure (art. 45, 46, 46<sup>bis</sup>, 46<sup>ter</sup>). Cette lacune aurait dû être comblée déjà par la loi de 1889 (cfr. *Stooss*, Grundzüge des schweiz. Strafrechts, vol. I, p. 44; II, p. 424). En réprimant non seulement l'acte dont il est démontré que son auteur entendait par là troubler d'une façon illégale l'ordre public, mais aussi celui dont l'auteur devait admettre qu'il préparait le trouble de cet ordre public, l'art. 47 punit aussi, à la lettre, l'acte de négligence grave. Mais dans la plupart des cas l'on voudra atteindre effectivement par cette disposition l'auteur agissant avec intention, chez lequel cette mauvaise intention ne peut pourtant pas être prouvée strictement, parce qu'il s'est exprimé à mots couverts. Les agitateurs se servent volontiers de mots à double sens pour les interpréter plus tard dans le sens inoffensif, si le besoin s'en fait sentir pour eux. Quiconque entend jouer aujourd'hui avec le feu doit savoir qu'il assume, en ce faisant, une responsabilité sérieuse.

## VII.

Le délit de mise en péril acquiert une importance particulière dans les cas où la provocation s'adresse à celui qui est

en premier appelé à sauvegarder les intérêts, l'ordre et la sûreté de l'Etat menacé, qui est uni à celui-ci par un lien spécial de fidélité et de devoir. Nous avons en vue les fonctionnaires, les employés et aussi les ouvriers de la Confédération et des cantons. Il est presque superflu de dire qu'y sont compris également l'administration militaire et les établissements de l'armée, lesquels étaient mentionnés expressément dans l'ordonnance extraordinaire du 11 novembre 1918. Une mention expresse paraît à sa place quant aux fonctionnaires de la Banque nationale qui se trouvent être dans une situation particulière. De même, il y a un gros danger à ébranler le sentiment du devoir chez ceux qui sont au service des entreprises publiques de transport et des exploitations nécessaires à l'existence; les manquements de ce personnel peuvent avoir les conséquences les plus désastreuses pour la communauté. Nous ne saurions faire une énumération complète des exploitations à considérer comme nécessaires à l'existence. Une telle exploitation est facilement reconnaissable dans la pratique, notamment pour l'agitateur, tandis qu'il est malaisé de la définir théoriquement d'une façon concise. Nous avons en vue d'abord les exploitations et les établissements qui sont appelés à fournir au public en général ou à d'importantes fractions du public (communes) les denrées alimentaires, l'eau, la lumière, la force, la chaleur ou qui sont chargés des soins à donner aux malades, des inhumations, de l'enlèvement des ordures, etc. Il va sans dire que l'art. 47 atteint aussi la provocation à l'adresse des employés d'exploitations non publiques nécessaires à l'existence, mais non plus sous la qualification du dernier alinéa, parce qu'alors c'est un rapport contractuel de droit civil et non le devoir de droit public qui serait ébranlé.

### VIII.

Le fait de détruire le sentiment du devoir militaire, qui se caractérise dans la discipline du soldat, ne présente pas moins de danger que les manœuvres consistant à ruiner la conscience du devoir de nos fonctionnaires. C'est pourquoi la loi punit spécialement l'acte qui s'adresse à des militaires. La peine sera la réclusion lorsqu'il s'agira de la provocation ou de l'incitation à la mutinerie proprement dite. C'est à dessein que nous avons prévu une peine seulement pour la provocation *publique*. Nous n'ignorons point que le mal peut

se propager en secret, mais nous préférons laisser quelques individus s'échapper au travers des mailles du filet plutôt que de favoriser la dénonciation militaire, ce qui risquerait d'être la conséquence d'une trop grande extension de l'état des faits. Il convient d'observer en revanche que la deuxième phrase, qui vise le fait d'inciter directement un militaire déterminé, ne connaît pas la condition de la publicité. Il s'agit de combattre aussi les groupements en dehors de la loi qui se proposent de ruiner la discipline militaire par la création de conseils de soldats et d'autres organisations. Le Suisse a, même sous l'uniforme, suffisamment l'occasion d'exercer ses droits, puis son recours est nettement garanti par le code pénal militaire qui entrera en vigueur et, enfin, l'armée et les civils demeurent en étroit contact, de telle sorte que l'on peut raisonnablement s'opposer à la création de tout groupement poursuivant un but illégal au point de vue militaire et exiger la punition des contrevenants. Il ne s'agit en somme que de l'exécution de l'art. 56 de la constitution par la Confédération, à qui a passé, en vertu de l'article 64<sup>bis</sup>, le droit de légiférer en matière pénale qui appartenait jusque-là aux cantons. D'ailleurs, l'art. 48<sup>bis</sup> lui-même ne veut pas atteindre tous ceux qui s'égareront ou seront entraînés dans une assemblée quelconque du groupement prohibé. Mais chacun doit se donner la peine de réfléchir avant d'adhérer au groupement et de se soumettre à ses instructions par solidarité mal comprise.

## IX.

L'art. 49 reprend les dispositions d'ordre qui ont été nécessaires à l'époque du service actif et il remplace ainsi, dans ce domaine, la législation extraordinaire par le droit commun. En revanche, l'art. 50 ne pose comme condition, pour la constitution du délit d'émeute, ni une situation exceptionnelle ni une intention hostile à l'État. L'état de faits est emprunté essentiellement au projet de code pénal suisse (art. 226) et il y figure comme délit contre la paix publique. Nous l'avons néanmoins fait entrer dans le cadre de notre revision parce qu'il comprend en soi un trouble à l'ordre public et à la sûreté de l'État et qu'il faut précisément craindre de le voir constituer le début d'un délit dangereux pour l'État, dans le sens des articles précédents, et susceptible de conduire à l'intervention fédérale.

## X.

En ce qui concerne la question de savoir à quelle juridiction doivent être soumis les délits du titre en discussion, la disposition déterminante en première ligne est celle de l'article 112, chiffres 1<sup>er</sup> et 3, de la constitution fédérale, stipulant que ce sont les assises fédérales qui connaissent des cas de haute trahison envers la Confédération, de révolte ou de violence contre les autorités fédérales, puis des crimes et des délits politiques qui sont la cause ou la suite de troubles par lesquels une intervention fédérale armée est occasionnée. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que la jurisprudence n'a considéré comme autorités fédérales dans ce sens que l'Assemblée fédérale et les organes à la nomination de cette dernière. C'est ainsi qu'a été interprété jusqu'ici l'article 73, lit. b, du code pénal fédéral, en sorte que cette disposition n'a pas besoin d'être modifiée. Nous remarquons cependant que sa citation entre parenthèses n'est plus entièrement juste et doit ne comprendre désormais que les art. 45, 46 et 46<sup>bis</sup>. Quant aux autres délits, les assises fédérales ne seraient compétentes que si la loi projetée les désignait expressément comme telles. Or, étant donné que la propagande révolutionnaire punissable et les autres états de faits présentent moins de gravité que les crimes énumérés dans la constitution fédérale, nous croyons qu'il est indiqué de suivre l'exemple de ce qui s'est fait à l'égard de l'incitation aux crimes anarchistes (art. 52<sup>bis</sup>), soit de renoncer encore à l'appareil lourd et coûteux des jurés fédéraux.

Au point de vue de la *procédure*, il est permis de rappeler qu'abstraction faite de l'infraction de droit commun de l'art. 50, la poursuite judiciaire de tous les délits ici prévus ne peut être commencée que sur une décision du Conseil fédéral (art. 4 de la loi fédérale du 27 août 1851 sur la procédure pénale fédérale). Dans les cas de l'art. 50, en tant qu'il n'y a pas d'intervention fédérale, c'est d'emblée aux autorités cantonales uniquement qu'il appartient d'instruire la cause et de la juger. Seuls les délits des art. 48 et 49 sont réservés à la justice militaire et ce dans la seule mesure où ils émanent de personnes qui se trouvent être de par ailleurs soumises à la juridiction militaire.

Mis à part les cas exceptionnels indiqués plus haut, nous croyons que l'organe le plus apte à juger les délits des art. 45 à 49 est la cour pénale fédérale qui dispose de l'autorité et des connaissances nécessaires, tout en assurant une procé-

de dure rapide et en jouissant de la mobilité désirable. Mais il est prévu que partout où, déjà au début de l'instruction ou dans le cours ultérieur de celle-ci, le délit ne présente pas d'importance au point de vue fédéral ou ne consiste qu'en une insignifiante falsification de bulletins de vote, le Conseil fédéral peut déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement de la cause, conformément à l'art. 125, 2<sup>e</sup> al., de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale.

La phrase finale de l'art. 51 dispose que dans le cas où un délinquant est inculqué de plusieurs infractions soumises à des juridictions différentes, le Conseil fédéral a le droit de désigner pour la poursuite et le jugement une instance unique dont le choix s'inspirera vraisemblablement de la nature du délit qui aura le plus caractérisé la manière d'agir de l'inculpé. Il nous a paru superflu de reproduire l'art. 40 pour le titre révisé, l'applicabilité de cette disposition étant évidente.

## XI.

Abstraction faite des cas les plus graves, les sanctions pénales du projet soumis à votre approbation consistent seulement en emprisonnement. Et celui-ci n'est qu'exceptionnellement pourvu d'un minimum surélevé ou d'un maximum réduit. Le juge a donc une grande latitude d'adaptation de la peine aux circonstances du cas, qui peuvent réellement être des plus diverses. Nous avons résolu négativement, en tant que cela dépendait de nous, la question de savoir si, comme on l'a proposé publiquement, le bannissement devrait être prononcé obligatoirement à l'égard de tout étranger passible d'une des peines prévues dans le titre en discussion. Nous estimons d'ailleurs que la peine du bannissement, applicable à teneur de l'art. 5 du code pénal fédéral, sera généralement infligée dans les cas graves et qu'à l'avenir notamment, lorsque le contrôle actuel des étrangers entrés en Suisse pour un séjour de courte durée aura disparu, la jurisprudence constituera ici un précieux complément. Mais nous craignons que le bannissement cumulé obligatoire ne soit dans certains cas considéré comme une mesure par trop rigoureuse et qu'ainsi il puisse engager à prononcer un acquittement complet qui ne serait pas justifié. Au surplus, nous croyons que dans les cas où les tribunaux ne fonctionneraient pas comme il convient, l'on trouverait dans l'expulsion administrative par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 70 de la constitution fédé-

rale, le correctif suffisant qui a précisément l'avantage de pouvoir être appliqué indépendamment de la condamnation ou de l'acquittement par le juge.

Nous avons l'honneur de recommander à votre adoption le projet de loi qui est annexé au présent message.

Veillez agréer, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 11 avril 1921.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

SCHULTHESS.

*Le chancelier de la Confédération,*

STEIGER.

---

---

(Projet.)

**Loi fédérale**

modifiant

le code pénal fédéral du 4 février 1853 (titre: Des crimes et des délits contre l'ordre constitutionnel et la sûreté intérieure).

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
DE LA  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 11 avril 1921,  
En application de l'art. 64<sup>bis</sup> de la constitution fédérale,

décrète :

## I.

Le titre III de la seconde partie du code pénal fédéral du 4 février 1853 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

*Titre III. Des crimes et des délits contre l'ordre public et la sûreté intérieure de la Confédération et des cantons.*

**Haute trahison.**

Art. 45. Celui qui, isolément ou avec le concours d'autrui, entreprend par des moyens illégaux, en particulier par l'usage ou la menace d'user de la violence à l'égard de personnes ou de propriétés.

*a.* de modifier la constitution fédérale ou la constitution d'un canton,

*b.* de renverser les autorités politiques instituées par la constitution ou de les mettre dans l'impossibilité d'exercer leur pouvoir,

*c.* de se substituer, dans l'exercice du pouvoir public, à ceux qui en sont les détenteurs légaux ou de faire exercer ce pouvoir par des détenteurs illégaux,

sera puni de la réclusion ou de l'emprisonnement pour trois mois au moins.

L'entreprise au sens du présent article comprend le délit consommé et la tentative.

Art. 46. Celui qui participe à un attroupement ou à quelque autre entreprise ayant pour but, dans une action commune,

a. de contraindre une autorité ou un fonctionnaire de la Confédération ou d'un canton à faire ou à ne pas faire un acte rentrant dans ses fonctions,

b. d'empêcher ou de troubler l'exécution d'une loi ou l'exercice d'un droit populaire,

c. de maltraiter un fonctionnaire en raison de son activité officielle,

d. de faire évader une personne arrêtée, détenue ou internée ou de lui prêter assistance pour s'évader, sera puni de l'emprisonnement.

Le participant qui use de la violence à l'égard de personnes ou de choses, ou qui dirige l'entreprise, sera puni de la réclusion.

L'entreprise au sens du présent article comprend le délit consommé et la tentative.

Art. 46<sup>bis</sup>. Celui qui contraint une autorité ou un fonctionnaire de la Confédération ou d'un canton à faire ou à ne pas faire un acte rentrant dans ses fonctions,

celui qui empêche ou trouble l'exécution d'une loi ou l'exercice d'un droit populaire,

celui qui maltraite un fonctionnaire en raison de son activité officielle,

celui qui fait évader une personne arrêtée, détenue ou internée ou lui prête assistance pour s'évader,

sera puni de l'emprisonnement jusqu'à deux ans.

Art. 46<sup>ter</sup>. Celui qui cherche à influencer sur le résultat d'une élection ou d'une autre opération prescrite par la législation fédérale, en enlevant ou falsifiant des bulletins véritables, en ajoutant des bulletins faux ou de toute autre manière illicite,

celui qui cherche à exercer une influence sur des citoyens prenant part à l'opération, par dons, promesses ou menaces, celui qui, dans une occasion semblable, accepte un don ou se fait accorder un avantage,

celui qui, sans en avoir le droit, prend part à une telle élection ou autre opération,

sera puni de l'amende, à laquelle pourra être ajouté, dans les cas graves, l'emprisonnement jusqu'à deux ans.

*Feuille fédérale. 73<sup>e</sup> année. Vol. II.*

33

Révolte.

Rébellion.

Délits en matière d'élections.

Mise en danger  
de l'ordre pu-  
blic et de la  
sûreté de l'Etat

Art. 47. Celui qui publiquement, en Suisse ou à l'étranger provoque, par la parole, l'écriture ou l'image, à troubler l'ordre public ou la sûreté intérieure de la Confédération ou des cantons, ou qui menace de tels actes ou en fait publiquement l'apologie,

celui qui, en Suisse ou à l'étranger, commet un acte dont il sait ou doit admettre qu'il prépare le trouble de l'ordre public ou de la sûreté intérieure de la Confédération ou des cantons,

sera puni de l'emprisonnement.

Si la provocation, la menace ou l'apologie s'adresse à des fonctionnaires, employés ou ouvriers de la Confédération ou des cantons, de la Banque nationale ou des entreprises publiques de transport et des exploitations publiques nécessaires à l'existence, la peine sera l'emprisonnement pour trois mois au moins.

Provocation et  
incitation à la  
violation des  
devoirs de ser-  
vice militaire.

Art. 48. Celui qui provoque publiquement à la désobéissance à un ordre militaire, à la violation des devoirs de service, au refus de servir ou à la désertion, ou celui qui incite une personne astreinte au service à commettre un tel crime ou délit, sera puni de l'emprisonnement.

La peine sera la réclusion jusqu'à cinq ans ou l'emprisonnement, si le délinquant a provoqué ou incité à la mutilerie.

Destruction de  
la discipline  
militaire.

Art. 48<sup>bis</sup>. Celui qui entre dans un groupement dont l'objet ou l'activité tend à ruiner la discipline militaire, celui qui provoque à la formation de tels groupements ou se conforme à leurs instructions, sera puni de l'emprisonnement.

Désobéissance  
aux ordres ou  
aux ordon-  
nances mili-  
taires.

Art. 49. Celui qui, intentionnellement ou par négligence, contrevient, en temps de service actif, aux ordres généraux ou ordonnances portés à la connaissance du public, que le Conseil fédéral, le département militaire fédéral, un commissaire fédéral, un gouvernement cantonal ou une autorité militaire cantonale, le commandant de l'armée, un commandant territorial, ou une autre autorité militaire compétente aura émis pour la sauvegarde des intérêts militaires ou de la neutralité, ou en faisant usage de ses pouvoirs de police, sera, si aucune autre disposition pénale n'est applicable, puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

Art. 50. Celui qui prend part à un attroupement au cours duquel des violences ont été commises collectivement contre des personnes ou des propriétés, sera puni de l'emprisonnement.

Emeute.

Art. 51. a. Sont soumis au jugement des *assises fédérales* :

Juridiction.

1<sup>o</sup> la haute trahison (art. 45), en tant qu'elle est dirigée contre la Confédération,

2<sup>o</sup> la révolte (art. 46) et la rébellion (art. 46<sup>bis</sup>), en tant qu'elles sont dirigées contre les autorités fédérales,

3<sup>o</sup> les actes punissables indiqués aux art. 45 à 50, en tant qu'ils sont la cause ou la suite de troubles par lesquels une intervention fédérale armée est occasionnée.

b. La *cour pénale fédérale* juge, sous réserve des dispositions sous lettres a et d, les actes punissables indiqués aux art. 45 à 49. L'instruction et le jugement peuvent en être délégués aux autorités cantonales, conformément à l'art. 125 de la loi fédérale du 22 mars 1893/6 octobre 1911 sur l'organisation judiciaire fédérale.

c. Les *autorités cantonales* poursuivent et jugent l'émeute (art. 50), sous réserve de la disposition sous lettre a, chiffre 3.

d. Les *tribunaux militaires* jugent les actes punissables indiqués aux art. 48 et 49, lorsque ces actes sont le fait de personnes soumises à la juridiction militaire.

Lorsqu'un délinquant est inculpé de plusieurs infractions soumises à des juridictions différentes, le Conseil fédéral peut, à la requête du ministère public fédéral, ordonner la jonction des procédures soit par devant l'une des autorités fédérales, soit par devant l'autorité cantonale.

Art. 52. Les objets qui ont servi ou devaient servir à commettre un délit, ou qui ont été créés par un délit, seront confisqués.

Confiscation.

Le Conseil fédéral peut faire confisquer les imprimés, les images et tous autres objets qui font l'apologie du renversement de l'ordre public existant, menacent de ce renversement ou y provoquent, même lorsqu'une poursuite pénale ou un jugement pénal n'intervient pas.

Les dons en argent et d'autre nature qui ont servi à décider ou à récompenser l'auteur d'un délit, sont acquis à la Confédération.

## II.

Sont abrogées, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions contraires des lois et ordonnances fédérales et cantonales, en particulier :

a. l'ordonnance du Conseil fédéral sur les mesures contre les atteintes à la sûreté intérieure de la Confédération, du 11 novembre 1918;

b. l'ordonnance du Conseil fédéral concernant la répression des menées contre l'ordre militaire, du 4 mars 1919.

## III.

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

---

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au projet de loi fédérale modifiant le code pénal fédéral du 4 février 1853 (crimes et délits contre l'ordre constitutionnel et la sûreté intérieure). (Du 11 avril 1921.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1921
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1408
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.04.1921
Date	
Data	
Seite	497-516
Page	
Pagina	
Ref. No	10 082 848

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.