

FEUILLE FÉDÉRALE

72^e année. Berne, le 15 septembre 1920. Volume IV.

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

Insertions: 50 centimes la ligne ou son espace: doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

1306**RAPPORT**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

sur

l'initiative populaire réclamant l'arrestation des citoyens suisses qui compromettent la sûreté intérieure du pays.

(Du 6 septembre 1920.)

Monsieur le président et messieurs,

La Chancellerie fédérale a reçu à la fin de juillet 1919 109 536 signatures de citoyens suisses qui demandent l'introduction dans la constitution fédérale d'un article ainsi conçu: « Le pouvoir fédéral a l'obligation de mettre sans délai en arrestation des citoyens suisses qui compromettent la sûreté intérieure du pays. » Il résulte des opérations de dépouillement que la demande d'initiative est revêtue de 62 323 signatures valables, tandis que les 47 213 autres signatures ne peuvent pas être prises en considération. En date du 22 novembre 1919, nous vous avons soumis la demande d'initiative accompagnée de notre rapport, conformément à l'article 5 de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale. Vous avez pris note de ce rapport, le 25 février au Conseil national et le 5 mars 1920 au Conseil des Etats, en nous invitant à pourvoir aux opérations ultérieures.

Il résulte des renseignements fournis par la presse que les signataires de l'initiative invoquent, comme motifs de leur mouvement, d'une part le fait que les dispositions lé-

gales actuellement en vigueur seraient insuffisantes à combattre la propagande révolutionnaire et les tentatives de bouleversement, puis d'autre part que les tribunaux et les autorités administratives auraient appliqué par trop timidement les mesures à leur disposition. L'article constitutionnel proposé est appelé à fournir au Conseil fédéral une base légale qui lui permette, lorsque reviendrait un jour critique, d'intervenir d'une façon réellement énergique et d'isoler les agitateurs, sans avoir besoin de provoquer chaque fois l'ouverture d'un procès à sensation qui d'ailleurs peut avoir une issue peu encourageante pour les gardiens de l'ordre.

Il serait réellement injuste et ingrat de notre part de méconnaître la bonne volonté dont ont fait preuve les auteurs de l'initiative en cherchant à doter le pouvoir exécutif fédéral d'une arme efficace contre les éléments qui entendent renverser par la violence les institutions de l'Etat. Les signataires estiment avec raison que l'activité d'individus et de groupements révolutionnaires dans notre pays, souvent en corrélation suivie avec le mouvement destructeur à l'étranger, a pris une extension telle qu'elle en est devenue insupportable et que des mesures de défense s'imposent.

Or, l'arrestation préconisée par les auteurs de l'initiative est-elle la mesure de défense indiquée ? Nous devons répondre négativement à cette question. Pareille arrestation constitue un empiètement si grave sur la liberté du citoyen que sa mise en pratique n'est logiquement convenable que dans les cas où elle paraît absolument indispensable au maintien de la sûreté intérieure menacée d'une façon générale ou lorsqu'elle remplit certaines conditions exactement définies et nécessaires à une application individuelle. Or, le fait de « compromettre la sûreté intérieure du pays » n'est pas une condition suffisante. Il suffit à fixer la tâche générale du Conseil fédéral au sens de l'article 102, chiffre 10, de la constitution fédérale. Il peut suffire de plus pour la définition d'une mesure d'ordre spéciale, au sens de l'article 70 de la constitution fédérale, vis-à-vis d'étrangers résidant en Suisse. Mais où il ne suffit plus, c'est à justifier le droit et l'obligation de l'autorité de priver un Suisse de sa liberté en temps normal. Le Conseil fédéral n'a jamais prétendu que la condition de l'expulsion en conformité de l'article 70 était trop vague pour qu'il puisse éloigner du pays certains étrangers. Il a bien au contraire affirmé récemment encore, à la suite d'une interpellation, que le droit à lui attribué par

l'article 70 de la constitution fédérale continuerait à être exercé d'une façon énergique, la correction de l'enquête préalable étant d'ailleurs assurée entièrement. Le Conseil fédéral voit sa tâche facilitée dans ce domaine par le fait qu'il s'agit pour lui non d'une obligation, mais d'une faculté; il peut s'adapter à la nature du cas, faire intervenir, le cas échéant, l'admonestation au lieu de l'expulsion. Et même si dans le doute il use de rigueur en expulsant l'étranger, il pourra toujours faire valoir que celui-ci n'a pas été frappé de façon entièrement imméritée. L'étranger n'a pas de droits politiques chez nous. S'il croit devoir néanmoins s'immiscer dans nos affaires politiques et s'il se comporte de telle façon que ses agissements puissent paraître seulement de nature à troubler l'ordre intérieur de notre pays, il n'aura à s'en prendre qu'à lui-même des conséquences de son manque de tact. Et il n'aurait guère à se plaindre sérieusement de ces conséquences consistant uniquement dans l'invitation à lui faite d'aller poursuivre dans son propre pays — à supposer que ce pays le lui permette! — une activité que nous devons considérer chez nous comme indésirable.

Il en est autrement de la détention réclamée par la demande d'initiative. La mesure préconisée s'appliquerait expressément et, chose à remarquer, exclusivement à des citoyens suisses. Nous admettons qu'ici les étrangers ont été laissés de côté d'une part parce qu'on voit dans l'article 70 de la constitution fédérale une mesure de défense suffisante et préférable — en quoi nous sommes d'accord — et d'autre part peut-être parce que — à tort ou à raison — l'on estime avoir déjà maintenant la possibilité de mettre en état d'arrestation les étrangers dangereux. Or, nous estimons que la condition, telle qu'elle est formulée, peut suffire vis-à-vis de l'étranger, mais non à l'égard du citoyen suisse. Celui-ci a des droits politiques qu'il peut et doit exercer. Il a la faculté de revendiquer, pour l'exercice de ces droits, les libertés de conscience et de croyance, de parole, de presse et de réunion. En tant que les restrictions apportées à ces libertés ne découlent pas du droit pénal commun, elles demeurent incompatibles avec nos traditions démocratiques qui sont les fruits du libéralisme et notre orgueil. Il convient de constater qu'au contraire l'on éprouve même quelque crainte à faire usage des restrictions effectivement établies par la loi pénale, notamment vis-à-vis des abus de presse pour lesquels une plainte est spécialement prévue. Or maintenant, tandis qu'on

ne cesse de répéter que les tribunaux eux-mêmes auraient été insuffisants, on voudrait soudain confier à une autorité administrative le soin d'intervenir et ceci par une mesure privative de liberté ! Nous admettons en effet que le pouvoir de la Confédération visé dans le projet d'initiative est le Conseil fédéral, comme c'est le cas pour l'article 70 de la constitution fédérale. La responsabilité devant incomber de ce fait au Conseil fédéral ou à toute autre autorité susceptible d'entrer en ligne de compte n'aurait guère de limites, d'autant plus qu'elle serait fondée sur une obligation, ainsi que cela a été exposé plus haut, et non seulement sur un droit. Et même dans l'éventualité où le texte à insérer dans la constitution viendrait à être précisé par une loi d'exécution, les principaux inconvénients de la teneur trop large de l'initiative subsisteraient.

Tandis que d'autres Etats ne connaissent l'arrestation préventive que comme mesure applicable en temps de calamité publique, qui doit être expressément proclamé comme tel (état d'exception, état de siège), la demande d'initiative entend imposer d'une façon permanente à la Confédération le devoir d'arrêter les citoyens suisses qui compromettent la sûreté intérieure du pays. On ne fait point de différence suivant que la mise en péril de l'ordre a lieu à une époque de troubles révolutionnaires ou dans une période relativement calme. C'est seulement dans le premier cas, à notre avis, que l'on peut envisager l'adoption d'une mesure qui sorte du cadre de l'état constitutionnel d'aujourd'hui en privant le citoyen de sa liberté. Dans une période normale, par contre, les garanties légales doivent être absolument maintenues pour écarter le danger de l'arbitraire. En d'autres termes, il faut que l'intervention soit subordonnée à la condition qu'il y ait tout au moins *préparation* d'un acte punissable, soit d'une entreprise de révolte ou de haute trahison, selon le droit en vigueur. L'autorité chargée de l'exécution a dans ce cas les points de repère nécessaires pour déterminer la durée de la privation de liberté, tandis que d'après la demande d'initiative l'arbitraire ne saurait guère être évité à cet égard également. Nous trouverions peut-être une base relativement légale lors de la proclamation générale d'un état d'exception, à la durée duquel le maintien en arrestation préventive pourrait être limité. Mais cette possibilité est exclue d'emblée par la façon dont la demande d'initiative est formulée. Et d'ailleurs per-

sonne ne voudra prétendre que la mesure proposée serait le *bon moyen* dans tous les cas de mise en péril de la sûreté intérieure.

Les objections ci-dessus formulées nous empêchent de recommander l'adoption du système de l'arrestation préventive en général dans la constitution fédérale avant que soient épuisés tous les moyens prévus dans le texte actuel de la constitution pour prévenir et punir les entreprises de haute trahison. L'initiative nous fournit l'occasion de signaler expressément ces moyens possibles. Avant que l'arrestation préventive générale puisse figurer dans la constitution fédérale, il faut que les mesures prévues pour la répression des abus en matière de liberté de la presse (art. 55, al. 2) et de liberté de réunion (art. 56) soient adoptées. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 juillet 1918 concernant les mesures à prendre par les gouvernements cantonaux pour le maintien de la tranquillité et de l'ordre, acte législatif fondé sur l'article 102, chiffres 9 et 10, de la constitution fédérale et sur les pouvoirs extraordinaires, permet aux autorités des cantons de prendre des mesures exceptionnelles. Il les autorise notamment à disposer que les assemblées et cortèges ne pourront avoir lieu sans la permission et le contrôle de la police et à interdire les attroupements. Si ces mesures sont appliquées comme il convient, le besoin d'une arrestation préventive générale se fera moins sentir.

Dans les motifs de la demande d'initiative, il est question de l'inaction de certaines autorités et des acquittements intervenus. Or, cette soi-disant passiveté et ces jugements s'expliquent par les lacunes de la législation existante, en particulier par les dispositions manifestement surannées du code pénal fédéral, applicables à la poursuite des agissements révolutionnaires de l'époque actuelle. Avant que la constitution fédérale soit révisée par l'introduction de l'arrestation préventive générale, il conviendrait de compléter le code pénal fédéral par la voie législative ordinaire, à l'instar de ce qu'ont déjà fait les Pays-Bas, l'Angleterre et les Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Chaque fois que les dispositions pénales existantes se trouvaient être applicables, les autorités fédérales en ont fait usage pour réprimer les agissements révolutionnaires.

Nous consacrons toute notre attention au mouvement révolutionnaire dans le pays. Nous saurons prendre en temps utile, sur la base de l'article 102, chiffre 10, de la constitu-

tion fédérale, ainsi que de l'arrêté fédéral du 3 avril 1919, les mesures en notre pouvoir pour empêcher que la sûreté intérieure de la Confédération soit mise en péril ou troublée.

En vous recommandant de rejeter le projet d'initiative, nous vous prions d'agréer, monsieur le président et monsieur, les assurances de notre considération distinguée.

Berne, le 6 septembre 1920.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
MOTTA.

Le chancelier de la Confédération,
STEIGER.

RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire réclamant l'arrestation des citoyens suisses qui compromettent la sûreté intérieure du pays. (Du 6 septembre 1920.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1920
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1306
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.09.1920
Date	
Data	
Seite	229-250
Page	
Pagina	
Ref. No	10 082 592

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.