

3441

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet de loi réprimant les atteintes à l'indépendance de la Confédération (addition au code pénal fédéral du 4 février 1853).

(Du 23 juin 1936.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec message à l'appui, un projet de loi réprimant les atteintes à l'indépendance de la Confédération (addition au code pénal fédéral du 4 février 1853).

I.

Notre proposition de compléter le code pénal fédéral a pour origine immédiate le fait qu'il a fallu suspendre l'instruction pénale ouverte contre Emilio Colombi et consorts, prévenus de trahison. Cependant, elle nous est aussi dictée par les mouvements qui se dessinent çà et là, au delà de nos frontières, en faveur de l'annexion de telle ou telle partie de notre territoire et de l'immixtion de l'étranger dans nos affaires intérieures.

1. Le cas Colombi et consorts soulevait en première ligne la question de l'applicabilité de l'article 37 du code pénal fédéral, qui est rédigé en ces termes: « Est puni de la même peine (c'est-à-dire d'une réclusion de dix ans au moins, ou même de la réclusion à perpétuité) tout citoyen ou habitant de la Suisse qui tente de mettre la Confédération ou une partie de son territoire au pouvoir ou dans la dépendance d'une puissance étrangère; qui cherche à en détacher un canton en tout ou en partie; qui engage une puissance étrangère à commettre des hostilités contre la Suisse ou une partie de son territoire, ou à s'immiscer dans ses affaires intérieures d'une manière dangereuse pour elle; ou qui, après l'explosion d'une guerre, favorise intentionnellement par acte ou omission les vues de l'ennemi. » Les autorités chargées d'instruire l'affaire Colombi et consorts durent examiner

notamment si une puissance étrangère avait été engagée à s'immiscer dans nos affaires intérieures d'une manière dangereuse pour nous. Abstraction faite d'autres considérations juridiques et des questions de preuve, ces autorités aboutirent à une conclusion négative parce que le droit en vigueur, à l'inverse de l'article 230, chiffre 1^{er}, du projet de code pénal, punit seulement celui qui engage d'une manière directe un gouvernement étranger à commettre une immixtion au sens indiqué plus haut. Dans son avis de droit du 18 août 1928 concernant la question écrite déposée par M. Lusser au sujet de l'*Adula*, le département de justice et police avait déjà constaté que les articles de ce journal qui exprimaient, sous une forme plus ou moins voilée, des idées irrédentistes ne constituaient pas une incitation au sens de la loi. Il fallait en dire de même, à son avis, des allégations suivant lesquelles le Tessin ne serait pas bien traité par la Confédération et se germaniserait dans une mesure que l'Italie ne saurait admettre, ainsi que des considérations établissant en termes ambigus une liaison entre les frontières politiques et linguistiques. Seul commet un acte punissable celui qui, dolosivement, engage ou amène une puissance étrangère à commettre un acte d'immixtion déterminé. Un pareil acte n'a été réclamé ni dans la presse, ni dans les conférences faites par Colombi en Italie. Il est cependant incontestable que la propagande des adhérents de l'*Adula* constitue un danger pour notre sûreté extérieure, surtout dans les temps agités que nous traversons actuellement. Ce danger réside notamment dans le fait que les menées de l'*Adula* favorisent un mouvement irrédentiste qui, de l'étranger, est dirigé contre notre pays. C'est pourquoi, au vu du rapport du procureur général de la Confédération concernant la suspension de l'instruction pénale ouverte contre Colombi et consorts, nous avons décidé de charger le département de justice et police de préparer un projet de loi complétant le code pénal fédéral.

2. Il fut un temps où ce qui se publiait çà et là dans quelques journaux ou autres publications de l'étranger au sujet d'agrandissements territoriaux au détriment de notre pays tombait vite dans le ridicule. Aujourd'hui, ces manifestations constituent une grave menace pour notre indépendance. En effet, elles se multiplient dans deux Etats voisins, ce qui porte à croire qu'on a affaire à une agitation systématique. Invoquant des raisons d'ordre nationaliste, ethnique ou militaire, d'aucuns réclament sans ambages l'occupation ou l'annexion de certaines parties de notre territoire ou le droit pour leur Etat d'intervenir dans des affaires qui nous concernent seuls (question des langues, pléthore d'étrangers, etc.). D'autres, moins exigeants, se bornent à discuter si ces interventions sont désirables. Qu'il nous suffise de mentionner ici les écrits de Drigo et de Banse. Nous ne pouvons nous en remettre aux autorités étrangères du soin de réprimer de pareils écarts, et il ne saurait nous suffire de pouvoir empêcher que des écrits irrédentistes soient introduits en Suisse. Au contraire, nous devons reviser notre législation pénale de façon à pouvoir ouvrir des poursuites

contre ceux qui attentent ainsi à l'indépendance du pays. Nous devons notamment empêcher que les mouvements de cette nature ne soient favorisés d'une façon quelconque sur notre territoire. L'adoption de dispositions réprimant les actes qui portent atteinte à notre indépendance ou la mettent en danger est une nécessité de l'heure, au même titre que le renforcement de notre appareil militaire.

3. Le projet de code pénal suisse contient un article 230, chiffre 1^{er}, qui tend à protéger notre indépendance dans une plus large mesure que le droit actuel. On ne peut cependant attendre la mise en vigueur dudit code, puisque le droit pénal unifié ne pourra être rendu immédiatement applicable à cause des lois d'introduction que les cantons devront édicter. Or c'est précisément dans les temps troublés que nous vivons que notre sûreté extérieure est le plus menacée. Telle est la raison pour laquelle nous avons décidé de vous proposer de compléter le code pénal fédéral par un article 37 *bis* reprenant les termes de l'article 230, chiffre 1^{er}, du projet de code pénal suisse (voir à ce sujet l'arrêté fédéral du 5 juin 1902 concernant la revision partielle de l'article 67 du code pénal fédéral [RO 19, 244] et la loi du 30 mars 1906 complétant le code pénal fédéral en ce qui concerne les crimes anarchistes [RO 22, 368]). A notre avis, on ne saurait atteindre plus rapidement le but qu'en introduisant dans le code pénal une disposition qui n'a jamais été combattue et fait partie d'un projet de loi dont la discussion est presque terminée. Malgré les dangers de la situation présente et l'urgence de la revision proposée, nous croyons qu'il convient de choisir la forme d'une loi et non celle d'un arrêté fédéral muni de la clause d'urgence.

II.

1. L'article 230, chiffre 1^{er}, du projet de code pénal suisse est rédigé ainsi qu'il suit:

« Celui qui aura commis un acte tendant

à porter atteinte à l'indépendance de la Confédération ou à mettre en danger cette indépendance,

à provoquer de la part d'une puissance étrangère, dans les affaires de la Confédération, une immixtion de nature à mettre en danger l'indépendance de la Confédération,

sera puni de la réclusion ou de l'emprisonnement de un à cinq ans. »

Si l'on compare l'article 37 du code pénal fédéral (qui est reproduit plus haut) avec l'article ci-dessus, on constate que la nouvelle disposition est plus large que l'actuelle. D'abord, elle réprime d'une façon toute générale l'atteinte à l'indépendance de la Confédération et la mise en danger de cette indépendance. Ensuite, l'emploi des mots « tendant à » signifie que la loi punit déjà les actes servant à préparer l'atteinte à l'indépendance, la mise

en danger de cette indépendance ou l'immixtion de l'étranger. Les mots en question caractérisent le but assigné à l'acte et s'appliquent à l'élément objectif de l'infraction.

Pour montrer la portée de la nouvelle disposition, nous croyons indiqué de rappeler brièvement l'origine de ce texte.

Dans le projet de 1894, cette disposition, qui figurait sous le titre de « Délits contre la sûreté extérieure de l'Etat », était rédigée en ces termes :

« *Art. 154.* Sera puni de la réclusion pour 5 ans au moins ou de la réclusion à vie tout Suisse ou tout étranger établi en Suisse qui, par intrigues avec le gouvernement d'un Etat étranger ou avec un de ses agents, aura cherché à entraîner cet Etat à des hostilités contre la Confédération ;

tout Suisse ou tout étranger établi en Suisse qui aura intentionnellement commis un acte de nature à léser ou à compromettre les intérêts de la Confédération au cas où une guerre éclaterait.

Les dispositions des articles de guerre sont réservées. »

Dans l'exposé des motifs (p. 223) Stooss déclarait que le premier alinéa correspondait à l'article 37 du code pénal fédéral et que la disposition du 2^e alinéa s'appliquait à tous les cas de trahison pouvant se produire en temps de paix. Se fondant sur l'article 104 du code pénal italien en vigueur à l'époque, la première commission d'experts (1896) décida de prévoir une peine non seulement pour celui qui aura cherché à engager une puissance étrangère à s'immiscer dans nos affaires intérieures, mais encore pour celui qui aura cherché à provoquer une atteinte à notre indépendance (procès-verbaux II, p. 679, 680). Dans son projet de 1896, la commission inséra, en sus des dispositions réprimant les délits militaires et diplomatiques contre la sûreté extérieure de l'Etat, un article ainsi rédigé, qui visait les « atteintes à la sécurité de la Confédération » :

« Sera puni de la réclusion celui qui aura cherché à engager une puissance étrangère à s'immiscer dans les affaires intérieures de la Confédération ou à attaquer l'indépendance de la Confédération ou une partie de son territoire. »

La commission d'experts de 1901 donna à cette disposition la teneur que voici :

« *Art. 172.* Celui qui aura cherché à provoquer l'immixtion d'une puissance étrangère dans les affaires intérieures de la Confédération,

celui qui aura commis un acte tendant à porter atteinte à l'indépendance de la Confédération ou à compromettre cette indépendance,

sera puni de la réclusion. »

La disposition dont il s'agit conserva la même teneur dans les avant-projets de 1903 (art. 186) et 1908 (art. 194). Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de 1908, le professeur Zürcher s'exprimait en ces termes :

« Dans le premier délit de cet article, l'auteur cherche à provoquer directement l'immixtion par des pourparlers engagés avec un gouvernement étranger ou avec ses agents. La tentative est assimilée au délit consommé; peu importe donc que les ouvertures faites aient conduit au résultat désiré, ou que le gouvernement sollicité n'y ait même pas répondu. Le second délit vise le cas de la provocation indirecte. Au lieu d'entamer des pourparlers, ou d'adresser des requêtes à une puissance étrangère, le délinquant commet des actes de nature à conduire cette puissance à s'ingérer dans nos affaires. Ces actes peuvent être des infractions déjà prévues par une autre disposition de la loi, par exemple les délits du chapitre XVIII (délits contre les Etats étrangers). Ils seront punis à teneur du présent article, s'ils ont été commis dans le dessein de provoquer l'immixtion. Mais notre article est applicable aussi au cas où des actes licites en eux-mêmes auraient été commis dans le même dessein. L'auteur du délit sera tantôt un agent provocateur étranger, agissant avec ou sans mandat de son gouvernement, tantôt un étranger résidant en Suisse, tantôt un Suisse, qu'il réside en Suisse ou à l'étranger. » (P. 351.)

La seconde commission d'experts donna à la disposition la teneur qu'elle a aujourd'hui. Les délibérations des conseils législatifs ne suscitérent qu'une seule divergence, concernant le chiffre 2 de l'article 230 actuel.

Dans la seconde commission d'experts, on déclara que la disposition visait le fait de provoquer des atteintes à l'indépendance de la Confédération. On fit en outre ressortir que celui qui provoquait une réclamation diplomatique n'était pas passible de la peine prévue par l'article en question, qui visait les interventions constituant une menace pour nous, telles une intervention armée, des représailles, etc. Un membre de la commission avait objecté qu'il devait s'agir d'actes de violence; si l'on ne précisait pas la forme de l'atteinte, la propagande en faveur du rattachement de tout ou partie du territoire suisse à un autre Etat rentrerait également dans l'incrimination, ce qui serait excessif. La commission maintint cependant tel quel le texte de la disposition (voir les procès-verbaux IV, p. 382, 383, 384, 385; V. p. 93, 94). On releva en outre que les actes préparatoires tombent également sous le coup de la disposition (procès-verbaux IV, p. 382; V, p. 92). Le rapporteur de langue française de la commission du Conseil national fit, devant cette chambre, une remarque semblable (BS Conseil national 1929, p. 586; tirage à part: p. 475).

2. Nous considérons que la définition large adoptée pour le délit par l'article 230, chiffre 1^{er}, que nous vous proposons d'insérer dans le code pénal fédéral embrasse aussi les formes dangereuses de l'irrédentisme.

Tombe sous le coup de cette disposition tout acte tendant à exposer l'Etat à un danger extérieur, à léser ou à compromettre notre indépendance, c'est-à-dire la souveraineté de la Confédération dans ses rapports avec d'autres Etats. La propagande irrédentiste s'efforce d'amener l'étranger à s'immiscer dans nos affaires intérieures d'une manière dangereuse pour notre indépendance ou de provoquer l'occupation ou l'annexion de certaines parties du territoire suisse. C'est pourquoi elle revêt au plus haut degré le caractère d'un acte de trahison par mise en danger de la paix. Nous voulons une disposition qui permette de punir quiconque, en Suisse ou à l'étranger, fait une pareille propagande ou favorise d'une façon ou d'une autre des mouvements irrédentistes. Il faut d'ailleurs pouvoir punir également les menées dont le but est de provoquer, avec l'aide étrangère, une atteinte à l'indépendance de la Confédération, en particulier une revision constitutionnelle contraire à notre volonté.

Combinée avec l'article 8 de l'arrêté fédéral du 21 juin 1935 tendant à garantir la sûreté de la Confédération, la nouvelle disposition rendra de grands services dans la lutte contre les atteintes dangereuses qui sont portées à l'indépendance de notre pays. Il n'y a pas lieu de redouter que, par suite de l'élasticité de la notion de « mise en danger », la disposition dont il s'agit ne soit interprétée d'une façon trop large. En effet, le Conseil fédéral ne décidera la poursuite judiciaire en vertu de l'article 105 de la loi sur la procédure pénale que lorsqu'il s'agit d'actes qui ont compromis sérieusement notre indépendance.

Divers Etats ont déjà édicté des dispositions punissant dans une mesure plus large que notre code pénal actuel la trahison par mise en danger de la paix. Ainsi, l'article 95 du code pénal norvégien punit celui qui met en danger les rapports pacifiques entre la Norvège et un autre pays par des outrages publics ou des excitations publiques à la haine contre la Norvège ou un autre pays. La même disposition punit également celui qui provoque cette mise en danger en reprochant sans preuves des actes injustes ou honteux à un gouvernement. Aux termes de l'article 58, lettre *c*, du code pénal autricien, est punissable « quiconque s'emploie à exposer la monarchie à un danger extérieur ou à aggraver ce danger ». L'article 241 du code pénal italien du 19 octobre 1930 punit de mort quiconque commet un acte tendant à soumettre le territoire de l'Etat ou une partie de ce territoire à la souveraineté d'une puissance étrangère ou à entamer l'indépendance de l'Etat. Les articles 241, 243, 244 et 269 dudit code, de même que les articles 90, lettres *c*, *f* et *i*, et 91 du code pénal allemand (teneur du 24 avril 1934) punissent divers actes constitutifs de la trahison par mise en danger de la paix, actes dont quelques-uns rentrent en plein dans la phase préparatoire. Ainsi, l'article 90, lettre *i*, du code pénal allemand rend passible d'une réclusion de dix ans au plus tout Allemand qui, pour un acte menaçant les intérêts du Reich, réclame ou accepte une rétribution, ou en accepte

la promesse. L'article 91 du code précité dispose ce qui suit: « Quiconque entre intentionnellement en relation avec un gouvernement étranger, ou avec une personne agissant pour un gouvernement étranger, à l'effet de provoquer une guerre ou des mesures de contrainte contre le Reich, ou de causer à celui-ci d'autres préjudices graves, sera puni de mort . . . »

3. En ce qui concerne certains points de détail, nous relevons ce qui suit:

L'alinéa final de l'article 37bis est nécessaire, l'article 1^{er} du code pénal fédéral disposant que l'acte commis à l'étranger n'est punissable que dans les cas expressément prévus.

Les dispositions générales du code pénal actuel (dol, participation, tentative, etc.) s'appliqueront sans autre aux cas tombant sous le coup de la nouvelle disposition. Il en sera de même des dispositions réprimant les délits commis par la voie de la presse (art. 69s.). Quant à la compétence des tribunaux, il suffit de se rapporter à l'article 10, chiffre 1^{er}, de la loi du 15 juin 1934 sur la procédure pénale.

L'article 2 règle les rapports entre l'article 37bis et l'article 37. Comme l'article 37bis étend la notion du délit de provocation à l'immixtion de l'étranger dans les affaires suisses, il convient de renoncer à l'incrimination plus limitée du droit actuel.

Nous vous recommandons d'adopter le projet de loi ci-annexé et saisissons cette occasion pour vous prier d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 23 juin 1936.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
MEYER.

Le chancelier de la Confédération,
G. BOVET.

(Projet.)

Loi fédérale

réprimant

les atteintes à l'indépendance de la Confédération (addition au code pénal fédéral du 4 février 1853).

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 23 juin 1936,

arrête :

Article premier.

Le code pénal fédéral du 4 février 1853 est complété par un article ainsi rédigé:

Art. 37bis. Celui qui aura commis un acte tendant à porter atteinte à l'indépendance de la Confédération ou à mettre en danger cette indépendance, à provoquer de la part d'une puissance étrangère, dans les affaires de la Confédération, une immixtion de nature à mettre en danger l'indépendance de la Confédération, sera puni de la réclusion ou de l'emprisonnement de un à cinq ans. Est également punissable celui qui a commis l'acte à l'étranger.

Art. 2.

L'article 37 du code pénal fédéral est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Art. 37. Est puni de la même peine tout citoyen ou habitant de la Suisse qui tente de mettre la Confédération ou une partie de son territoire au pouvoir ou dans la dépendance d'une puissance étrangère; qui cherche à en détacher un canton en tout ou en partie; qui engage une puissance étrangère à commettre des hostilités contre la Suisse ou une partie de son territoire; ou qui, après l'explosion d'une guerre, favorise intentionnellement par acte ou omission les vues de l'ennemi.

Art. 3.

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

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet de loi réprimant les atteintes à l'indépendance de la Confédération (addition au code pénal fédéral du 4 février 1853). (Du 23 juin 1936.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1936
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3441
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.06.1936
Date	
Data	
Seite	172-179
Page	
Pagina	
Ref. No	10 087 912

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.