

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse

Band: 80 (1935)

Heft: 7

Artikel: Note sur les dispositions pénales du projet d'arrêté fédéral "tendant à garantir la sûreté de la Confédération et renforçant le ministère public fédéral"

Autor: Thilo, Emile

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-341648>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 19.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Note

sur les dispositions pénales du projet d'arrêté fédéral « tendant à garantir la sûreté de la Confédération et renforçant le ministère public fédéral » (du 29 avril 1935).¹

La *Feuille fédérale* du 1^{er} mai 1935 (vol. I, p. 745 et 754), publie le message du Conseil fédéral et le projet d'arrêté muni de la clause d'urgence soumis aux Chambres dans leur session de juin.

Voici le texte des quatre premiers articles :

Article premier.

Actes officiels exécutés sans droit pour le compte d'un Etat étranger.

Celui qui, sans y être autorisé, aura procédé sur le territoire suisse à des actes officiels pour le compte d'un Etat étranger, celui qui aura favorisé sans droit des actes officiels pour le compte d'un Etat étranger, en particulier celui qui, usant de violence, ruse ou menace, aura entraîné une personne à l'étranger pour qu'elle y soit appréhendée ou arrêtée, ou qui aura préparé un tel enlèvement,

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

Art. 2.

Service de renseignements politiques dans l'intérêt de l'étranger.

Celui qui aura pratiqué sur le territoire suisse, dans l'intérêt d'un gouvernement étranger, d'une autorité étrangère ou d'un parti étranger, un service de renseignements relatif à l'activité politique de personnes ou d'associations politiques, ou qui aura organisé un tel service,

¹ *Journal des Tribunaux.*

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

sera puni de l'emprisonnement.

Dans les cas graves, le juge pourra prononcer la réclusion. Sera en particulier considéré comme grave le fait d'avoir incité à des actes propres à compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou d'avoir donné de fausses informations de cette nature.

Art. 3.

Service de renseignements économiques dans l'intérêt de l'étranger.

Celui qui aura cherché à découvrir un secret de fabrication ou d'affaires pour le communiquer à un gouvernement étranger, à une autorité étrangère, à un parti étranger, ou à leurs agents,

celui qui aura communiqué un secret de fabrication ou d'affaires à un gouvernement étranger, à une autorité étrangère, à un parti étranger, ou à leurs agents,

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

L'acte commis à l'étranger est punissable s'il a été dirigé contre le secret d'une maison ou d'un établissement du pays.

Art. 4.

Service de renseignements militaires.

Celui qui, sur le territoire suisse, aura pratiqué dans l'intérêt d'un Etat étranger et au préjudice de la Suisse ou d'un Etat étranger un *service de renseignements militaires*, ou qui aura organisé un tel service,

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

sera puni de l'emprisonnement. Demeure réservé l'article 86 du code pénal militaire du 13 juin 1927.

La lecture de ces dispositions nous a suggéré les remarques suivantes :

I

L'arrêté prévoit quatre sortes de délits distincts :

1^o Les actes officiels accomplis sur territoire suisse pour le compte d'un Etat étranger par des agents qui n'y sont

pas autorisés (une espèce de contre-espionnage) ; 2^o l'espionnage politique ; 3^o l'espionnage économique et 4^o l'espionnage militaire ¹.

On peut se demander s'il est utile de définir ainsi par des formules spéciales quatre infractions différentes qu'on sépare les unes des autres comme si elles étaient essentiellement dissemblables, alors qu'en réalité il n'y a pas entre elles de cloison étanche, que notamment, l'élément politique viendra souvent se greffer sur l'élément militaire ou économique et qu'il s'agit en somme d'aspects variés de ce que l'on désigne par l'expression générale de « service des renseignements » ².

En 1914, aussi bien, on s'est contenté d'une formule « globale ». L'art. 5 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 6 août 1914, était ainsi conçu : *Celui qui, sur territoire suisse, pratique un service de renseignements au profit d'une puissance étrangère, sera puni de l'emprisonnement et d'une amende jusqu'à 20 000 fr.* Ces quelques lignes ont suffi à la Cour pénale fédérale pour réprimer les actes les plus divers, aussi bien le contre-espionnage que l'espionnage dans tous les domaines : militaire, politique, économique, financier, moral (l'état des esprits dans les sphères dirigeantes, dans les milieux influents, dans le public est important à connaître). Pour s'en convaincre, il suffit de parcourir les jugements rendus par la Cour pénale de 1916 à 1919 ³. Le jugement *von Lama*, du 3 novembre 1917, est catégorique à cet égard : « Dès que la recherche et la transmission des renseignements sont destinées à servir les intérêts de guerre d'une puissance

¹ L'ordre adopté ne semble pas heureux. L'espionnage militaire devrait se ranger avant l'espionnage politique ou en tout cas avant l'espionnage économique auquel revient la dernière place.

² Le message relève lui-même (p. 749) qu'il « arrive fréquemment qu'un service de renseignements militaires soit combiné avec un service de renseignements politiques... Un service de renseignements militaires peut s'étendre non seulement à des questions strictement militaires, mais encore à des faits d'ordre politique ou économique intéressant les autorités militaires de l'étranger ».

³ Nous avons fait à l'époque l'étude systématique dans le *Journal des Tribunaux*, 1917, p. 194 et sv., 1918 p. 386 et sv. et 1919 p. 578 et sv. ; deux brochures publiées sous le titre : « *La répression de l'espionnage en Suisse* », Payot et Cie, Lausanne.

belligérante, on est en présence d'un service prohibé d'espionnage ou de contre-espionnage, *sans égard à la nature de ces informations, à moins qu'il ne s'agisse de faits de notoriété publique* ». Le critère important est là : il faut et il suffit que l'information donnée se rapporte à un fait qui n'est pas généralement connu ou que chacun ne peut connaître (en lisant par exemple les journaux) et dont la connaissance, obtenue par des recherches particulières, est de nature à compromettre les intérêts de la Suisse, à savoir, selon l'art. 102, Nos 8, 9 et 10, de la Constitution fédérale, « les intérêts de la Confédération au dehors, notamment... ses rapports internationaux », « la sûreté extérieure de la Suisse..., son indépendance et sa neutralité », « la sûreté intérieure de la Confédération..., la tranquillité et l'ordre »¹. Il ne faut pas oublier que ce sont les intérêts essentiels de la Suisse et *tous* ses intérêts essentiels qu'il s'agit de protéger de la manière la plus complète et la plus efficace possible. Des dispositions trop détaillées et trop spéciales risquent de créer des lacunes et d'enlever au juge la faculté de réprimer tel ou tel acte qui, bien que tout aussi dommageable pour la Suisse que les actes prévus, ne rentre pas dans l'une des catégories spécifiées.

II

Sauf l'art. 3 qui, en matière d'espionnage économique, punit aussi l'acte commis à *l'étranger*, « s'il est dirigé contre le secret d'une maison ou d'un établissement du pays », c'est-à-dire de la Suisse, les dispositions de l'arrêté ont une portée purement territoriale. C'était déjà le cas de l'art. 5 de l'ordonnance du 6 août 1914. Il en résulte que

¹ Le titre même de l'arrêté montre que l'objet de la protection, le « Schutzobjekt » selon la terminologie allemande, c'est, d'une manière tout à fait générale, la sûreté de la Suisse, tandis que, pendant la guerre, c'est notre neutralité qu'il s'agissait de garantir. Aussi bien, le message (page 749) note qu'actuellement, à la différence de ce qui était le cas en 1914, l'adoption de l'article 4 (espionnage militaire) « est moins dictée par le souci de sauvegarder la neutralité que par celui de protéger nos compatriotes qui sont recrutés pour un service de renseignements par des agents étrangers, puis envoyés dans un autre pays, où ils courent le risque d'être sévèrement punis. On a malheureusement déjà enregistré plusieurs cas de ce genre ».

seuls les actes délictueux perpétrés sur notre territoire sont punissables. La Cour pénale s'est montrée tout à fait stricte dans l'application de ce principe (v. notre brochure 1, p. 9, et notre brochure 2, p. 6). Cette solution est-elle satisfaisante ? On en peut douter. La conséquence en sera que, dans bien des cas où il s'agira d'un ensemble d'actes commis en divers pays et constituant un tout d'une gravité indéniable (l'affaire « Jacob » en est un exemple frappant), la répression en Suisse se traduira par une condamnation manifestement insuffisante, peut-être même dérisoire (plusieurs jugements de la Cour pénale ont été vivement critiqués à l'époque, l'opinion publique s'est émue maintes fois en constatant combien minimes étaient les peines prononcées).

Il peut en outre y avoir intérêt pour notre sûreté extérieure à punir non seulement dans leur totalité des actes complexes ou connexes perpétrés sur le territoire de plusieurs pays, mais encore *des délits contre l'Etat suisse ou la défense nationale commis entièrement sur le sol étranger*. Il faut, nous semble-t-il, pouvoir réprimer des actes semblables, fût-ce par défaut, pour pouvoir appréhender et mettre à l'ombre le délinquant aussitôt qu'il franchit notre frontière. On ne voit vraiment pas pour quel motif plausible l'art. 4 du projet restreint la poursuite aux actes commis sur le territoire suisse, lorsque le service de renseignements militaires a été pratiqué au préjudice de la Suisse dans l'intérêt d'un Etat étranger. Notre défense nationale serait-elle moins importante que les secrets d'une maison de commerce du pays, qui, eux, sont protégés même contre les actes commis à l'étranger (art. 3, dernier alinéa) ?

Rien ne s'oppose à une pareille extension de la poursuite.

Les principes généraux du droit pénal n'exigent nullement que la répression soit limitée aux actes commis matériellement sur notre territoire. Bien au contraire. Aux termes de l'art. 8 du projet de code pénal fédéral du 23 juillet 1918, « le délit est réputé commis tant au lieu où son auteur l'a perpétré qu'au *lieu où le résultat s'est produit* ». De plus,

en vertu de l'art. 4, « est punissable d'après la loi suisse, quiconque aura commis à l'étranger un délit contre l'Etat et la défense nationale ». Or, l'art. 231 du projet statue : « Celui qui, intentionnellement, aura révélé ou rendu accessible à un Etat étranger, à un de ses agents ou au public un secret que l'intérêt de la Confédération commandait de garder... sera puni... » Et l'art 234 déclare punissable « celui qui aura espionné des faits, des dispositions ou des objets tenus secrets dans l'intérêt de la défense nationale ».

Le nouveau code pénal vaudois consacre également à l'art. 7 le principe suivant lequel « le délit est réputé commis aussi bien au lieu où un acte d'exécution a été accompli qu'au lieu où le résultat s'est réalisé totalement ou partiellement. Cette règle est également applicable aux actes de participation à un délit ». Aux termes de l'art. 5, les dispositions du code sont applicables aux délits commis sur le territoire du canton, « sous réserve des exceptions consacrées par le droit des gens », ainsi qu'aux « actes de participation commis hors du canton, lorsque l'acte principal a été commis dans le canton ».

Ce sont là des principes élémentaires du droit pénal et du droit des gens.

III

Enfin, n'y a-t-il pas quelque naïveté à supposer qu'un Etat étranger admettra jamais qu'il a chargé des agents à sa solde d'accomplir des actes *officiels*, ou des actes d'espionnage ou de contre-espionnage sur notre territoire. Ces choses-là se font mais ne s'avouent point. Dans un arrêt récent (*S. c. Confédération suisse* du 7 février 1934, *J. d. T.* 1934, p. 197 et sv.), le Tribunal fédéral a reconnu que le service des renseignements est une nécessité. « Les Etats ne peuvent y renoncer. Même les auteurs qui condamnent l'espionnage reconnaissent cette nécessité (*Fauchille*, *Traité de droit international public*, tome II, N° 1101)... Il résulte de la nature même de cette activité que les Etats ne peuvent reconnaître l'existence de leurs services de renseignements

dirigés contre les autres Etats. » Au lieu de parler de « gouvernement étranger » et d'« autorité étrangère », ne conviendrait-il pas d'adopter une formule plus souple en visant peut-être aux art. 2 et 3 comme à l'art. 4 celui qui aura pratiqué, etc., « dans l'intérêt d'un pays étranger » ou « d'un Etat étranger ». De même, à l'art. premier, les mots « dans l'intérêt de » ne vaudraient-ils pas mieux que ceux de « pour le compte de », et l'expression « actes de police » ne se substituerait-elle pas avantageusement à la formule « actes officiels » ? ¹ Enfin, les art. 2 et 3 parlent de « parti » politique étranger. Ici également, le terme nous paraît trop restreint et pouvoir prêter à la discussion. Faut-il qu'il s'agisse d'un parti officiellement reconnu ? Que si dans un pays le parti communiste n'est pas reconnu, la répression sera-t-elle impossible ? Et si l'acte a pour auteur un anarchiste qui travaille pour des anarchistes, organisation politique dans laquelle en aucun lieu on ne voit un véritable parti ? L'expression plus générale d'organisation politique serait déjà préférable. L'art. 2 emploie d'ailleurs lui-même, à un autre endroit, le terme plus étendu d'« associations politiques ». Mais ne pourrait-on pas généraliser encore davantage, en disant : « celui qui aura pratiqué, en totalité ou en partie sur territoire suisse, au profit de l'étranger un service de renseignements... » ? ²

Il appartient aux Chambres fédérales de résoudre ces diverses questions et d'autres encore que, sans doute, le projet d'arrêté soulèvera dans l'esprit de nos législateurs. Notre brève notice n'est dictée que par le désir de collaborer à l'action du Conseil fédéral dont tous les citoyens qui ont à cœur la souveraineté, la sûreté et la dignité de la Suisse doivent lui savoir gré.

EMILE THILO.

¹ Le message (p. 747) observe en effet qu'« il s'agit en première ligne d'actes de la police (recherches, séquestres, arrestations, etc.) » — contre-espionnage — et en outre de « recherches opérées dans l'intérêt d'une administration des finances de l'étranger (police des devises, espionnage financier) ».

² Voir en ce sens les titres des art. 2 et 3.