**Zeitschrift:** Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

**Herausgeber:** Schweizerischer Juristenverein

**Band:** 50 (1931)

**Artikel:** La jurisdiction fédérale en matière pénale d'après les projets de Code pénal et de Code procédure pénale

**Autor:** Rais, Albert

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-895957

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 16.07.2025

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

# La juridiction fédérale en matière pénale d'après les projets de Code pénal et de Code procédure pénale.

Corapport présenté par ALBERT RAIS, conseiller national et avocat, à La Chaux-de-Fonds.

---

La tâche du corapporteur est facilitée par le rapport systématique et très complet présenté par M. le Procureur général de la Confédération Stämpfli, à la compétence duquel il y a lieu de rendre hommage. Son magistral exposé nous permet d'être bref. Vouloir examiner par le détail le sujet de discussion soumis à notre prochaine réunion nous conduirait à de vaines redites, sans pouvoir espérer faire mieux. Cherchant à ne pas répéter l'exposé du rapporteur en langue allemande, nous nous attarderons un peu plus à la genèse du Code de procédure pénale en projet.

Les questions solutionnées par les projets de Code pénal et de procédure pénale ont au surplus déjà fait l'objet, pour l'une ou l'autre d'entre elles, de la sollicitude de la Société suisse des juristes.

Nous avons entendu parfois et peut-être trop souvent répéter, depuis qu'il est question pour la Confédération d'adopter un Code de procédure pénale, qu'il y avait lieu au préalable de voir quel sort le peuple réserverait, en cas de référendum, au Code pénal qui serait adopté par les Chambres. Cette observation, qui a même cours dans le monde des juristes, dénote une méconnaissance de l'historique de la question et du Projet de Code de procédure pénale actuellement en discussion au Conseil National. Le Code pénal et le Code de procédure pénale en projet constituent deux oeuvres législatives absolument indépendantes, et leur destinée n'est pas liée. Quel que soit le sort du projet de Code pénal, que nous voulons espérer heureux,

il y a lieu pour la Confédération d'adopter le projet de Code de procédure pénale. Cette adoption ne sera pas de nature à effaroucher les fédéralistes les plus convaincus, car il laisse intact la compétence des Cantons, sous réserve bien entendu du recours en nullité destiné à assurer une application uniforme de la loi. Il ne s'ingère pas dans leur procédure pénale et respecte strictement l'article 64bis alinéa 2 de la Constitution stipulant que l'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice, en matière pénale, demeure aux Cantons dans la même mesure que par le passé.

Les adversaires du Code pénal fédéral ont en revanche reproché à celui-ci d'aller trop loin dans la voie des prescriptions relatives à l'exécution de la peine et des mesures de sûreté auxquelles les Cantons devront se conformer. Le projet a été critiqué sur ce point par certains fédéralistes à outrance prétendant qu'il s'agirait de questions de procédure laissées par l'art. 64bis de la Constitution à la compétence des Cantons. Un Code pénal moderne ne saurait cependant se borner à définir des délits, à fixer des peines et leur durée. S'il veut énumérer des peines différentes, il doit aussi les différencier et caractériser chacune d'elles. Dans un livre récent et remarquable sur la „Justice pénale d'aujourd'hui", M. le professeur Donnedieu à la Faculté de droit de l'Université de Paris écrit très justement que „la science pénitentiaire n'est qu'un chapitre du droit pénal, mais un chapitre dont l'intérêt grandit à mesure que les progrès de la méthode individualisante font figurer au premier plan, parmi les buts modernes de la peine, l'idée de prévention spéciale".

Le projet de C. P. fédéral traite de la procédure à son Livre III, Chapitre III, parce qu'il était nécessaire, dans ce code, de bien poser le principe de la séparation des deux juridictions fédérale et cantonale et de délimiter l'étendue de la juridiction fédérale. Il en est aussi question au Chapitre IV du même livre, garantissant aux Cantons, après l'unification du droit pénal, leur pleine liberté en

matière d'organisation judiciaire et d'administration de la Justice, mais fixant en même temps certaines règles en matière de for; au Chapitre VI leur garantissant toute liberté en matière de procédure; au Chapitre VII fixant certains principes de procédure à l'égard des enfants et des adolescents et au Chapitre X traitant de la grâce et de la revision.

Mais c'est bien le Code de procédure pénale qui constituera l'oeuvre essentielle en matière de Juridiction pénale de la Confédération, les principes énoncés par le Projet de C. P. se trouvant au surplus reproduits pour la plupart dans la procédure pénale en projet.

Le Projet de Code de procédure pénale n'est en réalité pas autre chose que la codification, dans une seule et même loi, des diverses règles déjà en vigueur en matière pénale fédérale, mais éparses dans différentes lois qu'il s'agit en outre de compléter et d'adapter aux idées modernes de la procédure. A l'heure actuelle, l'avocat pratiquant lui-même a de la peine à s'y retrouver dans le dédale des lois qui traitent de la procédure pénale fédérale.

Nous trouvons tout d'abord des dispositions de procédure dans la loi du 30 juin 1849 sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération. C'est la plus ancienne des lois fédérales renfermant des dispositions de procédure pénale. Désuète, elle a dû être modifiée au cours des années sans attendre le Projet de C. p. p. Citons en passant les modifications apportées par la loi sur les droits de timbre du 4 octobre 1917 et la loi sur les douanes du 10 octobre 1925, avec leurs règlements d'exécution.

C'est ensuite la loi du 27 août 1851 sur la procédure pénale fédérale, qui constitue la principale source de cette procédure. Elle porte la dénomination de Loi tandis que nous avons adopté la terminologie de Code pour l'acte législatif qui vous est présenté et qui revêt l'allure d'un Code. Cette loi du 27 août 1851 a passé longtemps pour la plus avancée de Suisse et servit de modèle à plusieurs lois

cantonales, s'écartant résolument sur de nombreux points du Code français d'instruction criminelle qui dominait jusqu'alors presque toute notre procédure.

Puis c'est la loi du 22 mars 1893 sur l'organisation judiciaire fédérale, complétée en 1911 et 1925, qui supplée à l'insuffisance de la loi de 1851 sur la procédure pénale fédérale et qui crée la Cour pénale fédérale. Son Chapitre III ne comporte pas moins de 69 articles sur l'administration de la Justice pénale fédérale, aussi bien en matière de juridiction que de procédure.

Nous trouvons également aux articles 73 et 76 du Code pénal fédéral du 4 février 1853 des dispositions sur la compétence des Assises fédérales. Citons encore la Loi sur la responsabilité des fonctionnaires et autorités de la Confédération du 9 décembre 1850, la Loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération du 23 décembre 1851 et terminons cette nomenclature en mentionnant qu'il existe toute une série de lois fiscales et de police renfermant des dispositions de procédure pénale, sans oublier les articles 112 et 114 de la Constitution fédérale.

Faisant au Conseil National la genèse du Code de procédure pénale, le rapporteur qui se trouve être votre co-rapporteur d'aujourd'hui, rappelait qu'en 1864 déjà, le Tribunal fédéral signalait, ensuite de débats qui s'étaient déroulés sur les troubles électoraux survenus à Genève la même année, la nécessité de procéder à une revision de la loi sur la procédure pénale (Rapport de gestion du T. F. dans la Feuille fédérale 1865 II 802). En 1891, dans le rapport sur sa gestion et à la suite de troubles survenus au Tessin, le Tribunal fédéral intervint à nouveau pour critiquer certaines dispositions de cette loi et inviter les Chambres à y remédier. Enfin depuis la guerre, les demandes du Tribunal fédéral devinrent plus pressantes. C'est qu'aussi le nombre des affaires qui lui furent attribuées avait grandi et démontrait davantage la nécessité d'une revision. Le rapport de gestion du Tribunal fédéral pour 1917 signale

que dans nombre de cas la détention préventive qu'ont subie des accusés n'était pas en proportion avec la peine subie en définitive et le rapport de gestion pour 1918 renouvelle ces critiques en ajoutant: „Le Code de procédure pénale est de 1851 et demanderait à être revu et complété, n'étant plus en rapport avec les moeurs modernes. Il y aurait lieu, en particulier, d'y introduire des dispositions assurant mieux les droits des prévenus pendant la période de l'instruction. L'absence de dispositions de cette nature a provoqué de la part de régions diverses du pays de nombreuses réclamations. Dans son rapport sur sa gestion pour 1919, le Tribunal fédéral s'exprimait encore comme suit: „Nous croyons devoir appeler de nouveau l'attention du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale sur l'urgence d'une revision de la Loi sur la procédure pénale fédérale de 1851 dans le sens d'une extension des droits de la défense et conformément aux idées actuelles. L'accusé devrait, à notre avis, pouvoir se faire assister d'un défenseur dès le début de l'enquête. Comme le ministère public, le défenseur devrait avoir le droit de prendre connaissance de toutes les pièces de l'instruction, d'assister aux opérations du juge d'instruction et en outre de conférer en tout temps avec son client."

A elles seules ces critiques de notre plus haute juridiction suffisent à démontrer la nécessité de la revision. Mais elles ne furent pas isolées.

Au Conseil des Etats, les députés Wirz, Muheim et Raisin déposaient le 29 juillet 1891 une motion ainsi conçue: „Le Conseil fédéral est invité à présenter un projet de revision de la Loi sur la procédure pénale fédérale." M. Wirz critiqua surtout le jury avec sa majorité qualifiée de 10 voix sur 12 nécessaires à obtenir une condamnation. La disposition de l'art. 108 de la loi actuelle qui exige la libération de l'accusé lorsque plus de deux jurés sur douze s'opposent à sa condamnation ne permet pas d'aboutir à une répression suffisante des crimes et délits, et fait trop souvent de la loi pénale lettre morte. M. Wirz ne se bornait

pas à critiquer la majorité qualifiée, mais l'institution du jury elle-même, estimant que dans un pays organisé comme nôtre, la procédure et les débats publics conduits par des juges de profession, qui sont expérimentés, est une plus sûre garantie d'une bonne administration de la justice. Enfin, il regrettait l'absence de dispositions suffisantes permettant à la partie civile d'intervenir utilement dans la procédure et aux débats pour y faire valoir ses droits. Le Conseiller aux Etats Raisin, qui s'associa aux critiques de son collègue Wirz, compléta le développement de la motion en regrettant que la procédure fasse „du procureur général de la Confédération un magistrat qui est trop dans la main du Conseil fédéral, qui non seulement se réserve la surveillance de ce fonctionnaire, mais peut, dans certains cas, entraver l'action publique dont l'exercice lui est confié". Critiquant plus spécialement le Titre III de la Loi de procédure pénale relatif à l'instruction, M. Raisin arrivait à la conclusion suivante: „Il me paraît receler dans ses flancs une dose d'arbitraire absolument incompatible avec nos idées modernes sur le droit pénal et l'instruction pénale." Reconnaissons en effet, que les garanties données à la défense, dans la loi actuelle, sont insuffisantes. La motion fut dès lors acceptée par M. le conseiller fédéral Ruchonnet. Il déclara que la revision serait entreprise immédiatement après revision de la Loi sur l'organisation judiciaire fédérale. Avant de déterminer la forme à suivre devant les Tribunaux, disait-il, il faut savoir quels seront ces tribunaux et quelle sera leur organisation.

Or, l'organisation judiciaire fédérale fut revisée ensuite d'un message du Conseil fédéral du 5 avril 1892. La loi porte la date du 22 mars 1893. Il y a bientôt 30 ans qu'elle est en vigueur, de telle sorte qu'il n'est pas trop tôt de donner suite à la motion Wirz, Raisin et Muheim. Il faut dire, à la décharge du Conseil fédéral et des Chambres, que la nécessité de la revision se fit moins sentir après l'adoption de la Loi sur l'organisation judiciaire, d'abord parce que les assises fédérales n'eurent plus à se réunir et

que les affaires déférées à la Cour pénale fédérale furent peu nombreuses, ensuite parce que la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire renfermait de nombreuses dispositions suppléant à l'insuffisance de la loi de procédure pénale.

Il fallut donc la guerre et la période troublée qui en fut la conséquence, la recrudescence de certains délits, pour remettre en question la revision de la procédure pénale et motiver de nouvelles interventions aux Chambres. Le 12 octobre 1922, le Conseiller national Huber de St-Gall déposait un postulat invitant le Conseil fédéral à soumettre un rapport et des propositions sur la revision de la législation concernant la procédure pénale fédérale. Il la développa en séance du 21 décembre 1922. M. le Conseiller fédéral Häberlin, dans la même séance déclara que le Conseil fédéral acceptait le postulat. Il exposa à cette occasion que le Département de justice avait chargé M. le Dr. Carl Stoos, le distingué professeur de droit pénal, d'élaborer un avant-projet de loi sur la procédure pénale fédérale, qui venait d'être déposé en septembre 1922. En 1923 et 1924 l'examen de lois plus urgentes fit laisser de côté celui de la procédure pénale, et c'est en 1925 que l'avant-projet Stoos fut discuté avec son auteur. En avril 1926, le Département de justice et police publia son avant-projet qui fut soumis à une commission d'experts. Celle-ci se réunit à trois reprises sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Häberlin, en 1926 et 1927. Elle émit des observations qui sont consignées dans 300 pages de procès-verbaux, dont il a été tenu compte pour l'élaboration du projet qui est aujourd'hui soumis à vos délibérations*).

La matière imposée par notre Comité est trop vaste pour pouvoir être traitée en détail, de sorte que dans la seconde partie de ce rapport, nous nous bornerons à relever les principes qui vous donneront une idée générale de la

---

*) Voir Bulletin sténographique du Conseil National 1921 page 190.

revision, nous arrêtant parfois davantage sur tel point pouvant donner lieu à discussion intéressante.

Organisation. En matière d'organisation des Tribunaux répressifs de la Confédération, les projets n'apportent aucune modification à l'état de choses existant. Nous sommes en effet liés par l'article 64bis de la Constitution qui laisse la répression des délits prévus par le Projet de C. P. à l'organisation judiciaire des Cantons, et par les articles 112 et 114 qui fixent la compétence du Tribunal fédéral et des Assises fédérales. Aussi la première partie du Projet de C. P. P. traitant de l'organisation judiciaire n'est-elle que la reproduction des dispositions existantes sous réserve de quelques modifications qui ne sont pas essentielles. Le projet laisse subsister à son article 1 la juridiction du Tribunal fédéral prévue à l'art. 18 O. J. F. avec:

1° Une Chambre d'accusation de trois membres.
2° Une Chambre criminelle de trois membres.
3° La Cour pénale fédérale composée des trois membres de la Chambre criminelle et de deux autres membres du Tribunal fédéral.
4° Une Cour de cassation de cinq membres.

Le projet laisse ensuite subsister la Cour d'assises formée de la Chambre criminelle et du jury. La question de la suppression du jury et par conséquent des Assises fédérales a été soulevée au sein de la Commission du Conseil national. Quelques membres ont exprimé l'avis qu'il serait désirable de le supprimer pour une saine administration de la Justice. Ils partent du point de vue que dans un pays organisé comme le nôtre, où le contrôle du peuple est facile puisque les débats sont publics, la justice pénale serait mieux administrée par des juges de profession que par des jurés occasionnels.

Il y a dans tous les pays des citoyens qui sont adversaires du jury, mais il en est d'autres qui sont des défenseurs farouches de cette institution et qui la considèrent comme la principale garantie contre l'arbitraire. La question n'a pu être résolue par les projets autrement que par le maintien,

parce que nous sommes ici liés par la Constitution fédérale instituant les Assises et qu'il faudrait au préalable modifier celle-ci. Cette question du maintien ou de la suppression du jury a déjà fait l'objet de nombreuses discussions aussi bien dans la doctrine qu'à l'occasion de l'élaboration de codes cantonaux ou étrangers. Notre Société s'en est déjà occupé à l'occasion de ses Assises tenus à Zoug en 1881. Il ne saurait être question, à l'heure actuelle, de proposer au peuple la modification de sa Constitution par la suppression du jury institué à l'article 112. Comme le dit le Conseil fédéral, dans son message, „il n'y a aucune raison de penser que la majorité des Chambres ou du peuple soit acquise à une réforme de cette nature".

Mais si le jury a été maintenu, la majorité à laquelle il rend son verdict a été modifiée. L'art. 108 de la loi actuelle sur la procédure pénale prévoit: „Lorsqu'il y a 12 jurés, la majorité est de 10 voix." Il suffit donc de l'opiniâtreté de 3 jurés sur 12 pour que libération s'en suive. L'avant-projet du C. P. P. d'avril 1926, présenté par le Département de Justice à la Commission d'experts, maintenait ce système de la majorité qualifiée, mais modifiait le nombre des jurés nécessaire pour aboutir à une condamnation. Il énonçait à son article 221: „La question de culpabilité est résolue affirmativement si plus de 7 jurés de prononçent par l'affirmative." Il en fallait donc 8 sur 12. Cependant la commission d'experts, sur la proposition de Messieurs Hafter et Thormann, a modifié l'avant-projet et proposé la majorité absolue que le Conseil fédéral a dès lors fait sienne dans le Projet soumis à la délibération des Chambres. Mais la Commission du Conseil national a décidé, à la petite majorité de 8 vois contre 7, de proposer au Conseil le maintien de la majorité qualifiée par l'adoption d'un article 205 prévoyant un verdict affirmatif „si plus de 7 jurés ont répondu par l'affirmative". Le Conseil national ne s'est pas encore prononcé et il serait intéressant de voir cette question discutée à l'occasion de notre prochaine réunion. La solution proposée est donc intermédiaire

entre la majorité absolue préconisée par la Commission d'experts, et la majorité qualifiée de plus de 10 voix en vigueur dans la loi actuelle. Il a semblé à une forte minorité de la Commission que le principe de la majorité absolue est conforme à nos idées en matière de votation. Il est admis dans plusieurs Cantons, tels que Genève, Neuchâtel, Fribourg et Tessin. Il est admis en France également, où la décision du jury se forme à la majorité absolue, l'égalité de voix profitant à l'accusé, de sorte qu'il faut déjà 7 voix affirmatives sur 12 pour abourir à une condamnation. Mais la plus grande partie des Cantons suisses, en particulier Vaud, Berne et Zurich, admettent le principe de la majorité qualifiée.

Et puisque nous en sommes au jury, mentionnons déjà pour ne plus y revenir, une autre innovation du Projet qui mérite d'être signalée: le Président de la Cour assiste aux délibérations pour donner les éclaircissements juridiques qui pourraient lui être demandés par les jurés (art. 202). Mais ici également la Commission du Conseil national a sensiblement modifié le Projet du Conseil fédéral en proposant la rédaction suivante: „Sur décision du jury, le Président de la Cour peut être appelé dans la Chambre des délibérations pour donner les éclaircissements juridiques qui pourraient lui être demandés. Les éclaircissements donnés, il se retire." Le Projet du Conseil fédéral fait une obligation au Président de la Cour d'assister aux délibérations du jury, tandis que la Commission n'autorise cette présence que sur demande de la majorité des jurés, précisant que le Président doit se retirer une fois ses éclaircissements juridiques donnés de sorte que le jury sera seul pour délibérer et voter. La Commission du Conseil national a voulu de cette façon laisser au jury une complète indépendance, évitant que la présence d'un Président, qui aurait laissé au cours des débats percer son opinion, ne puisse exercer une influence sur tel ou tel juré. Dès l'instant où la loi pose le principe que c'est au jury qu'il appartient de rendre un verdict de culpabilité en se prononçant sur les faits, la manière

de voir de la Commission du Conseil national nous parait fondée.

Notons en passant deux modifications heureuses en ce qui concerne l'élection des jurés fédéraux: leur nombre est fixé sur la base de 1 pour 3000 habitants au lieu de 1 pour 1000, et le projet autorise la possibilité de l'élection tacite, souvent réclamée, un accord des partis intervenant presque toujours pour la formation d'une seule liste de candidats.

Compétence. Si le Projet de C. P. P. a maintenu les Tribunaux de répression actuels, il a en revanche apporté des modifications et des précisions dans leur compétence.

Le principe général énoncé aux articles 105 et 106 O. J. F., reproduit sans modification aux articles 11 et 12 du Projet, est que le Tribunal Fédéral connaît en matière pénale de toutes les affaires que la législation fédérale place dans sa compétence ou que la législation d'un Canton approuvée par l'Assemblée générale lui attribue. Cette compétence fédérale étant admise, les causes se répartissent pour le jugement au fond, entre les Assises et la Cour pénale fédérale.

Or, la compétence des Assises est fixée par la Constitution elle-même qui stipule à son article 112:

„Le Tribunal fédéral, assisté du jury, lequel statue sur les faits, connaît en matière pénale:

1° des cas de haute trahison envers la Confédération, de révolte ou de violence contre les autorités fédérales;

2° des crimes et des délits contre le droit des gens;

3° des crimes et des délits politiques qui sont la cause ou la suite de troubles par lesquels une intervention fédérale armée est occasionnée;

4° des faits relevés à la charge de fonctionnaires nommés par une autorité fédérale, quand cette autorité en saisit le Tribunal fédéral."

L'article 107 de l'O. J. F. de 1893 reproduit textuellement, sans y rien changer, l'art. 112 de la Constitution.

Mais le Code pénal fédéral de 1853, toujours en vigueur, élaboré en exécution de la Constitution de 1848 qui chargeait la législation fédérale de déterminer les crimes et délits de la compétence du Tribunal fédéral, stipule à ses articles 73 et 74:

Article 73. „Les assises fédérales sont exclusivement appelées à connaître:

a) de la haute trahison envers la Confédération (art. 36 à 38 et 45);
b) de la révolte et des actes de violence envers les autorités fédérales (art. 46 à 50);
c) des crimes et délits contre le droit des gens (art. 39 et 41 à 43);
d) des crimes et des délits politiques qui ont été la cause ou la conséquence de troubles qui ont amené une intervention armée de la Confédération (art. 52).“

Article 74. „La poursuite et le jugement des autres crimes et délits prévus par le présent code sont, dans la règle, renvoyés aux autorités cantonales. Cependant le Conseil fédéral peut aussi les „faire poursuivre d'après la procédure fédérale pour les faire juger par les assises fédérales. Dans tous les cas, les dispositions du présent code doivent être appliquées par les tribunaux nantis de l'affaire. L'Assemblée fédérale se réserve toujours l'exercice du droit de grâce.“

La comparaison de ces textes permet de constater qu'ils soulèvent des difficultés et qu'ils donnent lieu à controverse.

Tout d'abord les articles 112 de la Constitution et 107 O. J. F. ont-ils abrogé l'art. 73 C. P. fédéral et l'autorité peut-elle déterminer librement les délits que la Constitution et le Code pénal défèrent à la juridiction exclusive des Assises? Pour mettre fin à cette controverse, le Projet à son article 13 énumère les crimes et délits de droit fédéral qui ressortissent exclusivement aux assises, tout ce qui n'est pas de cette compétence étant de celle de la Cour pénale.

On pouvait se demander ensuite si les délits relevés à la charge de fonctionnaires relèvent exclusivement des Assises ou si l'article 112/4 de la Constitution permet de les renvoyer devant la Cour pénale fédérale. Cette question délicate a été résolue par la Cour de cassation du Tribunal fédéral dans une affaire importante (Jules Bloch et Junod, corruption de fonctionnaires, A. T. F. 45 I 102) dans le sens que le fonctionnaire fautif peut être renvoyé devant la Cour pénale. Cette jurisprudence est consacrée par l'art. 13/4 du Projet lorsqu'il énonce: „Les Assises connaissent des faits relevés à la charge d'un fonctionnaire déféré aux assises fédérales par l'autorité fédérale qui l'a nommé." Il en résulte que l'Autorité aura la faculté d'option entre les Assises fédérales, la Cour pénale fédérale et les Autorités cantonales. Nous nous trouvons sur ce point en désaccord avec le distingué rapporteur de langue allemande. Malgré tout le respect que nous avons pour la jurisprudence du Tribunal fédéral, nous ne pouvons admettre celle de la Cour de Cassation dans l'arrêt Bloch-Junod et nous partageons l'avis du Professeur Fleiner et de v. Salis. L'organisation judiciaire doit se plier au texte de l'art. 112/4 de la Constitution qui nous paraît formel: „Les Assises connaissent des faits relevés à la charge de fonctionnaires nommés par une autorité fédérale quand cette autorité en saisit le Tribunal fédéral." Ce texte est clair. L'autorité peut déférer le fonctionnaire au Tribunal fédéral ou déléguer l'instruction et le jugement du cas aux autorités cantonales en application de 125 O. J. F. Mais „quand l'autorité en saisit le Tribunal fédéral", ce sont les assises qui sont compétentes et qui connaissent des faits relevés à la charge du fonctionnaire fautif. Une loi ne peut modifier un texte formel de la Constitution et nous avons quelque scrupule à admettre la solution proposée par le Projet. Nous reconnaissons en revanche que l'appareil compliqué des Assises fédérales est difficile à mettre en branle et qu'il est plus pratique de déférer ces cas à la Cour pénale. Mais la Constitution est là. Il conviendrait de com-

mencer par la modifier et des critiques sérieuses pourront toujours être émises au sujet de la constitutionalité de cette compétence de la Cour pénale aussi longtemps que l'art. 112/4 de la Constitution aura sa teneur actuelle.

Tandis qu'il n'est question à l'art. 112/1 de la Constitution que des crimes de „haute trahison" pour les déférer aux Assises, l'art. 13/1 du Projet mentionne „les cas de trahison et de haute trahison" avec référence aux articles du Code pénal que cela concerne. Cette modification est conforme à la doctrine moderne qui assimile la trahison à la haute trahison et nous ne pouvons à ce sujet que nous référer à l'exposé de M. le rapporteur Stämpfli.

Enfin, conformément à la pratique (A. T. F. 48 I 442 et suiv., F. F. 1911 I 4), l'article 13 al. 2 du Projet ne mentionne plus dans la compétence des Assises les délits électoraux, ni la provocation à la haute trahison et à la révolte parce que la Constitution ne l'exige pas.

Le Projet de C. P. P. innove en ce sens qu'il a clairement séparé compétence ordinaire et compétence extraordinaire des Assises fédérales. La compétence ordinaire est celle prévue à l'art. 13 reproduisant l'art. 112 de la Constitution à l'exception du chiffre 3, avec les précisions que nous venons d'examiner. A côté de cette compétence ordinaire, les Assises fédérales connaissent en lieu et place des Tribunaux cantonaux: 1° des crimes et délits politiques qui sont la cause ou la suite des troubles par lesquels une intervention fédérale est occasionnée. 2° des cas de trahison envers un Canton et de révolte ou violence contre les autorités cantonales lorsque la constitution ou la législation de ce Canton leur en défèrent le jugement et que l'Assemblée fédérale a approuvé ces dispositions. Le projet sépare donc ces deux catégories de crimes des autres affaires relevant des Assises. Il prescrit ensuite au Tribunal fédéral d'appliquer la législation pénale du Canton (art. 14 du Projet). Cette compétence extraordinaire attribuée aux Assises supplée à l'absence de la loi complémentaire qui avait été adoptée par les Chambres, mais rejetée au

vote populaire le 11 mai 1884. Cette loi, dénommée „article de Stabio" parce qu'elle était la conséquence de troubles sanglants survenus à Stabio le 22 octobre 1876 (A. T. F. 5 479) ajoutait un article 74bis au Code pénal fédéral et devait permettre au Tribunal fédéral appliquant le droit cantonal, de rendre jugement en lieu et place des Tribunaux cantonaux lorsque l'indépendance ou l'impartialité de ces derniers est ébranlée par suite d'agitation politique. Nous renvoyons sur ce point au message du Conseil fédéral à l'appui du projet, pages 14 et 16.

La compétence ordinaire et extraordinaire des Assises fédérales étant ainsi déterminée, le Projet de C. P. P. renvoie toutes les autres causes de droit fédéral à la juridiction de la Cour pénale, énonçant à son article 15, qu'elle „connaît, sous réserve de la compétence des Assises fédérales, des infractions qui sont réprimées par le Code pénal du 4 février 1853 ou soumises par d'autres lois fédérales à la juridiction répressive de la Confédération". Ce qui ne dépend pas exclusivement des Assises dépend donc de la Cour pénale. Quant au fond, le projet modifie la loi actuelle en ce sens que les demandes en réhabilitation formées à la suite de jugements rendus par une juridiction répressive de la Confédération seront désormais soumises à la Cour pénale et non plus à la Cour de cassation. Il est en effet préférable de soumettre l'examen de ces demandes au Tribunal qui connaît l'inculpé et le dossier. La demande en réhabilitation ne se fondant pas sur une erreur du Tribunal, il n'existe aucun inconvénient à lui soumettre le cas.

Le Projet réserve la possibilité pour le Conseil fédéral de déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement d'une affaire de la compétence de la Cour pénale fédérale (art. 15 al. 2).

La Chambre d'accusation constitue l'autorité de surveillance pendant la période de l'instruction. C'est elle qui connait des plaintes portées contre le Juge d'instruction. Elle rend l'arrêt de renvoi ou de non lieu.

Les compétences de la Chambre, au cours de la Procédure, ont été étendues et précisées par le Projet. C'est ainsi qu'elle doit donner son autorisation pour que la détention préventive puisse se prolonger au delà de 14 jours (art. 57). La décision du Juge de rejeter une requête de mise en liberté peut faire l'objet d'une plainte à la Chambre (art.58). Le cautionnement, en cas de mise en liberté provisoire, est soumis à son approbation (art. 60). C'est elle qui rend décision sur l'admissibilité d'une perquisition de papiers en cas d'opposition de la part de l'inculpé (art. 73). Elle statue dans le cas où le Juge d'instruction aurait des doutes sur l'admissibilité d'une instruction préparatoire requise par le Procureur général de la Confédération, et sur la suspension provisoire en cas de divergence avec le Procureur (art. 112 à 114). Elle est informée de l'ouverture de toute instruction et de la renonciation éventuelle à la poursuite (art. 111, 121 et 123), de la clôture de l'instruction (art. 122). Elle statue sur la demande en indemnité du prévenu en cas d'ordonnance de non lieu (art. 124). Enfin le Projet lui donne la compétence de régler les différends relatifs au remboursement par la Confédération aux Cantons des frais d'entretien d'un condamné (art. 242) et de statuer sur les conflits de compétence entre autorités de plusieurs Cantons dans les cas de délégation par la Confédération à la juridiction cantonale (art. 265).

Sur certains points la compétence de la Cour de cassation a été restreinte par le Projet. C'est ainsi que le pourvoi en nullité, recevable contre les jugements des Assises fédérales, de la Chambre criminelle et de la Cour pénale dans les cas prévus à l'art. 223 du Projet, n'est plus recevable contre les décisions de la Chambre d'accusation et que les demandes en réhabilitation ne sont plus de la compétence de la Cour de cassation. En revanche elle est chargée de régler les conflits de compétence entre les Assises et la Cour pénale.

Il est à prévoir qu'avec l'entrée en vigueur du Code pénal fédéral, le nombre des causes soumises à la Cour de

cassation pénale augmentera considérablement. La Cour sera chargée, en vertu de l'art. 270 du Projet, d'établir une jurisprudence uniforme en matière pénale fédérale. „On peut toutefois se demander", écrit le Conseil fédéral dans son message, „si une fois le Code pénal suisse en vigueur, il y aura lieu de maintenir une voie de recours aussi illimitée et s'il ne serait pas préférable de la restreindre." Le projet admet le recours en cassation — dénommé pourvoi en nullité — contre tous les jugements de dernière instance cantonale rendus en matière de droit fédéral. Voir à ce sujet le Message, pages 67 et 68, avec la jurisprudence du T. F. qu'il cite, et Weiss, Die Kassationsbeschwerde in Strafsachen eidgenössischen Rechtes, Revue pénale suisse vol. 13 page 113 et suivantes.

Sous l'empire de la loi actuelle, si la Cour de cassation arrive à la conclusion que le jugement ne doit pas être maintenu, elle ne peut qu'en prononcer la nullité et renvoyer la cause à l'instance cantonale pour qu'il soit statué à nouveau. L'art. 278 du Projet du Conseil fédéral consacre cette procédure. Mais la Commission du Conseil national propose une modification permettant à la Cour de statuer au fond et définitivement si elle aboutit à un acquittement, ou si le pourvoi en nullité ne se rapporte qu'à la prétention civile.

Terminons cet exposé relatif à l'organisation judiciaire ainsi qu'à la compétence des Tribunaux répressifs de la Confédération d'après le Projet de C. P. P. en signalant encore l'augmentation du nombre des juges d'instruction fédéraux. Tandis que l'art. 10 O. J. F. ne prévoit que deux juges d'instruction pour toute la Suisse, le Projet institue un juge d'instruction et deux suppléants pour chaque région linguistique. Cette innovation heureuse permet le remplacement immédiat du juge d'instruction empêché, évitant ainsi que le Tribunal fédéral ne se réunisse spécialement pour désigner un juge d'instruction extraordinaire. Quant au Procureur général de la Confédération, le Projet ne modifie sur aucun point essentiel sa situation

et sa tâche de représenter l'accusation. La loi sur le ministère public de la Confédération reste en vigueur et le Procureur sous la surveillance et la direction du Conseil fédéral.

Le Projet de Code pénal suisse ne diffère pas essentiellement, en matière de juridiction répressive, de l'exposé que nous venons de faire sur le Projet de C. P. P. On ne conçoit pas deux Projets contemporains et simultanément en discussion aux Chambres qui présenteraient des divergences sur le même objet. Nous avons déjà exposé que si le Projet de C. P. renferme à son Livre III, spécialement au Chapitre III, certaines dispositions relatives à l'organisation judiciaire, c'est qu'on a jugé nécessaire de bien poser le principe de la séparation des deux juridictions fédérale et cantonale, et délimiter la compétence de la juridiction fédérale. L'art. 358, qui fixe la compétence des Assises, est la reproduction de l'article 112 de la Constitution. Il ne peut dès lors différer des articles 13 et 14 du Projet de C. P. P. sur des points essentiels. Mais une comparaison de ces articles permet de constater les divergences suivantes, qui sont regrettables entre deux Codes qui seront simultanément en vigueur:

a) Le Projet de C. P. P. mentionne les crimes et délits de la compétence des Assises en se référant de façon précise aux articles de la loi qui font l'objet de ces crimes ou délits. A regret le projet de C. P. se borne à la reproduction de l'article 112 de la Constitution sans se référer aux articles de la loi visant les délits énumérés; il fait cependant une exception en ce qui concerne „les délits contre le droit des gens" au sujet desquels il renvoie à ses articles 261 à 264. Pourquoi n'avoir pas indiqué, comme le fait le Projet de C. P. P., les articles du Code en regard de chaque délit visé? On aurait ainsi évité la discussion relative à la distinction entre „trahison" et „haute trahison".

b) Le Projet de C. P. P. (art. 13) met dans la compétence des Assises les cas de „trahison et de haute trahison envers la Confédération". Le Projet de C. P. (art. 358) ne

met dans sa compétence que les „cas de haute trahision". Il est vrai que dans la doctrine on assimile parfois la „trahison" à la „haute trahison". Mais pourquoi avoir fait la différence dans le Projet de C. P. P. et ne l'avoir pas faite dans le Projet de C. P.? Cette divergence est d'autant moins justifiée qu'elle risque de susciter des controverses si l'on se réfère au Chapitre 13 du Projet de C. P., partie spéciale, traitant des „délits contre l'Etat et la défense nationale". On constate en effet que ce chapitre fait la distinction entre la „haute trahison" (art. 229) et la „trahison" (art. 234). Si l'on s'en tient à l'article 358 du Projet de C. P. on ne renverra devant les Assises fédérales que les cas de haute trahison, définis par l'art. 229 du Projet. Si l'on s'en tient à l'art. 13 du Projet de C. P. P., on renverra aux Assises et les cas de haute trahison visés par l'art. 229 du Projet de C. P. et les cas de trahison visés par les art. 234 et suivants. Cette divergence entre les deux Projets devrait être supprimée. Dans le système du droit français, on parle tout simplement de „délits contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat" sans faire la distinction entre „trahison" et „haute trahison" (Hochverrat et Landesverrat). On ne voit d'ailleurs pas bien pourquoi la haute trahison de l'art. 229 du Projet de C. P. serait renvoyée devant les Assises tandis que la trahison des art. 234 et suiv. ne le serait pas. L'art. 358 du Projet de C. P. doit donc, à notre avis, être complété pour se conformer à l'art. 13 du Projet de C. P. P., avec référence aux articles du C. P. définissant les délits qui sont renvoyés aux Assises.

c) Le Projet de C. P. P. pour consacrer la jurisprudence de la Cour de cassation dans l'affaire Bloch-Junod que nous avons citée, a reproduit en le modifiant le chiffre 4 de l'art. 112 Constitution fédérale, de façon à permettre le renvoi d'un fonctionnaire fautif devant la Cour pénale. Le Projet de C. P. agit différemment: il reproduit sans y rien changer la disposition constitutionnelle. La controverse reste donc plus que jamais possible que nous avons signalée

à propos de l'art. 13 chiffre 4 du Projet de C. P. P. et de sa constitutionnalité.

d) En ce qui concerne les „délits contre le droit des gens", le Projet de C. P. art. 358 lit. b renvoie à ses articles 261 à 264 pour fixer la compétence des Assises. Ces articles font partie du Chapitre 16 partie spéciale: „Délits contre les Etats étrangers." Mais la Commission du Conseil des Etats, sur proposition du Département de Justice, a modifié cette disposition en limitant la compétence des Assises aux articles 263 (violation de la souveraineté territoriale étrangère) et 264 (entreprises hostiles contre un belligérant ou contre des troupes étrangères). Les délits des articles 261 (outrage aux Etats étrangers) et 262 (atteinte aux emblèmes nationaux étrangers) ne seraient donc pas renvoyés aux Assises, mais pourraient être jugés par la Cour pénale. Nous comprenons cette tendance qui consiste à renvoyer le moins possible devant les Assises, mais la modification proposée n'est-elle pas ici aussi en opposition à l'art. 112 chiffre 2 de la Constitution qui met dans la compétence des Assises „les crimes et délits contre le droit des gens". Et les délits des art. 261 et 262 du Projet de C. P. ne sont-ils pas des délits contre le droit des gens, ceci malgré l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral dans le cas Millioud (A. T. F. 41 1 551)? Cette controverse démontre une fois de plus la nécessité de reviser l'art. 112 de la Constitution si l'on entend faire juger par la Cour pénale fédérale des délits qui en réalité devraient relever des Assises.

Nous arrivons à la conclusion que les articles 358 à 360 du Projet de C. P. devraient faire l'objet d'un nouvel examen en prenant en considération les quelques critiques qui viennent d'être émises.

Le sujet soumis à nos délibérations étant la Juridiction fédérale avec l'entrée en vigueur des Projets de C. P. et de C. P. P. — par quoi nous comprenons l'organisation judiciaire et la compétence des Tribunaux de ré-

pression —, notre intention n'est pas de faire un exposé de la Procédure elle-même qui fait l'objet de la deuxième partie du Projet de C. P. P. Si cette question devait être traitée, elle donnerait au co-rapport de langue française une envergure inaccoutumée. Le rapport en langue allemande, dans sa deuxième partie, constitue d'ailleurs un exposé très complet sur la procédure en projet. Bornons-nous à signaler que „c'est la procédure qui a déclenché le mouvement réformateur", comme l'écrit le Conseil fédéral dans son Message, et qu'il est tout naturel que la révision s'applique essentiellement à ce domaine. La réforme de la procédure vise surtout l'instruction préparatoire.

„Les droits de la défense ont été étendus. L'inculpé est considéré, dans la mesure compatible avec le but de l'instruction, non pas comme l'objet de l'enquête, mais comme son sujet. Des garanties sont données au citoyen contre une intervention injustifiée des autorités. Mais il a fallu veiller à ce que les mesures prises pour la protection des intérêts de l'inculpé ne fissent pas tort à ceux de la collectivité, soit à la recherche de la vérité et à la punition du coupable. A côté de la réforme de l'instruction préparatoire il y a lieu de mentionner un certain nombre d'innovations essentielles:

La réforme du régime de la détention, le développement des droits de la défense, la sauvegarde des intérêts du lésé, la protection plus efficace des témoins, la suppression du serment testimonial, le développement des voies de recours, en particulier de la revision, l'amélioration de la procédure devant les assises, l'introduction du sursis conditionnel à l'exécution de la peine, l'adaptation aux nécessités modernes de la procédure en matière de contraventions fiscales.

La réforme de la procédure tient compte des voeux exprimés, ainsi que des enseignements de l'expérience et de la doctrine." (Message, page 7.)

Dans sa troisième partie le Projet de C. P. P. traite de la procédure des affaires pénales fédérales qui sont justiciables des Tribunaux cantonaux. Le nombre des lois de police fédérale a augmenté au cours des années. La Confédération n'ayant pas d'autre juridiction que celle du Tribunal fédéral, il était indispensable que la législation fédérale elle-même fasse rentrer dans la compétence des autorités cantonales l'instruction et le jugement de la plupart des causes de droit pénal fédéral. Comme par le passé la procédure s'instruira et la peine s'exécutera selon les règles de la législation cantonale. Le pourvoi en nullité à la Cour de cassation du Tribunal fédéral sera possible puisque les autorités cantonales devront appliquer le droit pénal fédéral. Le Conseil fédéral pourra également déférer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement de causes que la loi met dans la compétence du Tribunal fédéral. Il n'est apporté dans cette troisième partie du Projet aucune modification essentielle aux articles 146 à 174 de l'O. J. F. de 1893 qui ont fait leur preuve.

Dans une quatrième partie, le Projet de C. P. P. règle la procédure en matière de contraventions aux lois fiscales de la Confédération. L'insuffisance des dispositions sur la procédure judiciaire, qui tiennent en un seul article dans la loi du 30 juin 1849 sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération, s'est fait sentir dans la pratique. Cette loi désuète et défectueuse a obligé le législateur à insérer dans les lois sur le timbre et dans la loi sur les douanes des dispositions relatives à l'instruction et aux décisions de l'administration. Le Projet établit que l'administration est compétente pour juger, à moins que le contrevenant ne soit passible d'une peine privative de liberté. Dans ce dernier cas, le dossier est obligatoirement transmis au Tribunal pour jugement, la Cour pénale du Tribunal fédéral étant compétente en vertu de l'art. 15 al. 1. Le Conseil fédéral demeure libre, comme c'est le cas aujourd'hui, de déférer à la Cour pénale les contraventions aux lois fiscales,

que la peine soit l'emprisonnement ou l'amende, comme aussi de déléguer la cause aux autorités cantonales en application de l'art. 15 al. 2 du Projet.

La contravention est également de la compétence des Tribunaux (Cour pénale fédérale ou Tribunaux cantonaux), si l'inculpé déclare former opposition au prononcé de l'administration. Le Projet donne une certaine ampleur aux règles de la procédure judiciaire, cette dernière devant être appliquée aussi bien par la Cour pénale fédérale que par les Tribunaux des Cantons.

Le Projet maintient le pourvoi en nullité à la Cour de cassation du Tribunal fédéral contre les jugements de la Cour pénale et contre ceux des Tribunaux cantonaux. Il simplifie la procédure de cassation en réglant le pourvoi en nullité comme dans la procédure ordinaire à laquelle il renvoie.

Dans une cinquième partie, le Projet traite du prononcé administratif en matière de contraventions à d'autres lois fédérales. L'inculpé peut toujours demander d'être jugé par un Tribunal; en ce cas, l'administration transmet le dossier au Tribunal compétent du Canton.

Enfin dans une sixième partie, le Projet traite de la réhabilitation et du sursis à l'exécution de la peine.

Nous approuvons les conclusions auxquelles arrive M. le rapporteur Stämpfli. Cependant, comme nous l'avons exposé, nous émettons des doutes sur la constitutionalité de l'art. 13 chiffre 4 du Projet de Code procédure pénale aussi longtemps que l'art. 112 de la Constitution n'aura pas été revisé.

---