

1090

Rapport
du
Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur
les demandes d'amnistie formulées en faveur des parti-
cipants à la grève générale de novembre 1918.

(Du 16 juin 1919.)

Monsieur le président et messieurs,

Vous nous avez demandé de vous présenter un rapport et des propositions au sujet des requêtes tendant à faire prononcer l'amnistie en faveur de ceux qui ont dirigé la grève générale de novembre 1918 ou qui y ont participé. Nous avons l'honneur de nous acquitter de cette mission dans le présent message.

I.

Le comité central de la Société suisse du Grutli (parti socialiste populaire) a déposé une demande d'amnistie en faveur des chefs du parti socialiste condamnés dans le procès de la grève générale. A l'appui de sa requête, il expose en substance ce qui suit :

La Société suisse du Grutli réproouve énergiquement la grève générale considérée dans son but final, c'est-à-dire comme moyen de renverser par la violence nos institutions. Mais cette grève générale est un mouvement populaire auquel la justification ne saurait être contestée par quiconque veut bien tenir compte de la politique souvent malheureuse du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. Les actes et l'attitude des autorités ont créé à maints égards un profond mécontentement dans une grande partie de la population et

particulièrement au sein de la classe ouvrière. En dépit de ce que l'entreprise des meneurs de novembre 1918 a eu de faux et de dangereux, une partie considérable du peuple nourrit l'idée que ces hommes ont agi pour sauvegarder le bon droit des travailleurs. Les mêmes gens verront dans la condamnation des chefs de la grève une iniquité et, non sans quelque raison, une atteinte aux tendances auxquelles ils se rattachent. Or, la politique de la force ne peut qu'accentuer la tension et produire de mauvais fruits. Il incombe bien au contraire à l'Etat bourgeois, gravement coupable des errements incriminés, de contribuer à la détente et de faire le premier pas dans la voie de la réconciliation.

Puis c'est l'*Union fédérative des fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération* qui sollicite de son côté l'amnistie au profit des fonctionnaires, employés et ouvriers des chemins de fer fédéraux, des autres entreprises de transport et de l'administration générale de la Confédération qui sont condamnés ou poursuivis ou feraient encore l'objet d'une poursuite pénale pour participation à la grève générale. L'Union fédérative explique à son tour que des mesures malheureuses et une politique d'économies à courtes vues ont déplorablement influencé la mentalité du personnel des chemins de fer fédéraux et des autres entreprises de transport, notamment celle du personnel inférieur et qu'elles ont créé ainsi une situation bien propre à développer le mécontentement et même l'irritation. Puisque le tribunal de division 3 a libéré les dirigeants des groupements de cheminots, on comprendrait difficilement que par ailleurs des cheminots fussent punis pour participation à la grève et courussent au surplus le risque de perdre leur place. Il est inconcevable et irritant pour le personnel de voir que malgré la lumière projetée par le procès de Berne sur les causes et les faits de la grève générale, la justice militaire poursuive aujourd'hui encore d'autres employés. La condamnation de toute une série d'hommes de confiance du personnel des transports ne manquerait pas d'échauffer à nouveau les esprits, de creuser toujours plus le fossé et d'accentuer la tension si dangereuse à l'époque extraordinaire que nous vivons. La solution de problèmes sociaux aussi urgents qu'importants serait gravement compromise, parce qu'on ne saurait la concevoir en dehors d'un esprit d'entente réciproque et de confiance mutuelle. Des organes de la presse bourgeoise eux-mêmes réclament l'amnistie. Et ils voient la

justification d'une pareille mesure non seulement dans la conception du personnel et d'autres milieux ou dans une appréciation équitable de la situation où se trouvaient certains hommes de confiance lors de la grève générale, mais avant tout dans des motifs tirés d'une raison d'Etat élevée et bien comprise.

L'Union fédérative attire enfin l'attention sur les mesures de clémence du même genre que le président du Conseil des ministres de la République française aurait prises tout récemment dans des cas analogues.

II.

Pour résoudre la question de savoir si l'amnistie doit être accordée ou refusée et quelle est la procédure à suivre à cet égard, il convient avant tout d'être au clair sur la notion et la nature de l'institution et, en particulier, de tirer la limite entre cette dernière et la grâce.

L'amnistie et la grâce sont des manifestations de la souveraineté, des interventions du pouvoir de l'Etat dans le domaine de l'administration de la justice, qui ont pour conséquence que la poursuite des actes punissables ne suit pas la voie légale ou, tout au moins, n'aboutit pas au résultat voulu par la loi. La grâce, prise dans le sens large de ce terme, embrasse en elle-même l'amnistie (de même que la réhabilitation et ce que l'on appelle l'abolition, c'est-à-dire la mise à néant d'une procédure pénale en cours). Dans un sens moins large et plus approprié, l'on comprend par la grâce la remise totale ou partielle ou encore la commutation de la peine prononcée par un jugement passé en force. La grâce s'applique donc à un cas concret bien déterminé et elle est subordonnée à l'existence d'une condamnation préalable.

La notion de l'amnistie n'est pas réglée en droit fédéral. Cette institution figure seulement, avec la grâce, dans l'article 85, chiffre 7, de la constitution fédérale, comme objet de la compétence des deux conseils. Elle se distingue de la grâce, au sens étroit de ce terme, d'abord par le fait que, tout en constituant un acte unique, elle s'applique à une pluralité de délinquants et de délits. Quant à savoir jusqu'où vont les attributions conférées à l'Assemblée fédérale sous la forme du droit d'amnistie, c'est une question qui a soulevé maintes discussions. Il y a eu notamment contro-

verse sur la capacité de l'amnistie de réduire à néant le jugement déjà prononcé et sur la nécessité qu'il y aurait éventuellement pour cette institution de précéder le jugement, c'est-à-dire de borner ses effets à exclure soit l'ouverture de l'instruction pénale, soit la continuation de la procédure introduite, sans toucher au jugement passé en force. Le Conseil fédéral a précédemment adopté cette dernière manière de voir, la moins large, qui est aussi partagée par Blumer-Morel (*Handbuch des Bundesstaatsrechts*, vol. III, p. 79) (cfr. le rapport du 15 décembre 1902 sur la demande d'amnistie en faveur des militaires condamnés à Genève, après la grève générale, pour désertion; *Feuille féd.* 1902, V, 842, en particulier 845 et s.). Le Conseil fédéral s'est alors trouvé d'accord avec la pratique suivie par l'Assemblée fédérale (*Feuille féd.* 1861, II, p. 375, 695, 706, 708; 1870, III, p. 785; 1871, I, p. 8; Bull. sténogr. 1912, p. 749, 754). Mais l'Assemblée fédérale a inauguré une pratique nouvelle précisément dans l'affaire de la grève générale de Genève, en ce sens qu'elle est entrée en matière alors même que toutes les condamnations étaient déjà prononcées. Elle a ainsi admis que le droit d'amnistie comprend celui de supprimer des peines prononcées définitivement (Bull. sténogr. 1902, p. 739 et s.). En droit public fédéral, la majorité des auteurs partagent cette manière de voir (Stooss, *Grundzüge des schweiz. Strafrechts*, I, p. 456; Stocker, *schweiz. Begnadigungsrecht*, p. 86; Schollenberger, *Kommentar zur Bundesverfassung*, p. 507 et suiv.; Burekhardt, *Kommentar zur Bundesverfassung*, II^e édition, p. 697; Zürcher, II^e volume d'annexes au procès-verbal de la deuxième commission d'experts du code pénal suisse, III^e partie, p. 39).

Nous n'hésitons pas à nous rallier aujourd'hui à cette opinion qui nous paraît tenir compte, mieux que celle qui a prévalu antérieurement, de la nature de l'amnistie et répondre parfaitement au but de cette institution. Nous comprenons donc par l'amnistie un acte de grâce qui s'étend à une pluralité de délits, que ceux-ci soient jugés ou non. L'amnistie peut donc être décrétée en faveur de condamnés et aussi de personnes qui ne font pas l'objet d'une condamnation. Elle éteint aussi bien le droit d'exécution que celui de poursuite (cfr. dans le même sens Berner, *Lehrbuch des deutschen Strafrechts*, XVIII^e édition, p. 345; Merkel, *Lehrbuch des Strafrechts*, p. 248; Delaquis, dans *Fleischmanns Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, vol. I, p. 374).

Ces indications suffisent à expliquer la différence qu'il y a entre l'amnistie et la grâce quant à la signification et à la portée de ces institutions. Les effets de l'acte d'amnistie vont beaucoup plus loin que ceux de la grâce. Et les deux mesures se distinguent également dans leur cause et leur but. Il s'agit, dans la grâce, de l'atténuation des effets d'un jugement, décrétée dans l'intérêt du condamné et à sa requête, lorsque la peine prononcée en vertu de la loi paraît trop rigoureuse eu égard aux circonstances du cas concret. En revanche, l'amnistie est accordée dans l'intérêt de l'Etat et beaucoup moins ou nullement par égard pour les personnes qui sont appelées à en bénéficier. La faute individuelle n'est pas soumise à l'examen lorsque l'amnistie est en jeu; elle ne saurait d'ailleurs être examinée en présence du caractère général de l'institution et du grand nombre de personnes auxquelles celle-ci s'applique. Ce sont des raisons d'Etat et d'intérêt public, soit des motifs de politique et d'opportunité, qui déterminent l'octroi de l'amnistie. Une question indifférente ou tout au moins secondaire vis-à-vis des motifs d'ordre supérieur précités est celle de savoir si les personnes devant être mises au bénéfice de l'amnistie sont dans leur ensemble et surtout individuellement dignes de cette mesure de clémence. Inversement, l'on doit régulièrement examiner la question de la grâce à la lumière des circonstances subjectives du cas concret, en tenant compte de la personnalité de l'auteur et des circonstances dans lesquelles le fait s'est produit. L'amnistie peut donc paraître à sa place dans tel cas où la grâce devrait être refusée, là où aucun motif de philanthropie et d'équité ne justifie l'intervention de l'Etat dans l'administration de la justice. Par conséquent, le détenteur de la souveraineté de l'Etat a la faculté de décréter de son chef l'amnistie, sans qu'une requête ait été formulée par les personnes appelées à en bénéficier ou par des tiers. Ces particularités caractérisent le droit d'amnistie comme une manifestation du pouvoir souverain de l'Etat, laquelle intervient indépendamment des dispositions légales qui règlent l'administration de la justice. L'amnistie est du domaine de la politique et non de celui du droit (Schollenberger, Kommentar, p. 508).

Nous rappelons brièvement les doutes autrefois exprimés sur la question de savoir si l'Assemblée fédérale peut aussi exercer le droit d'amnistie à l'égard des condamnations émanant de tribunaux militaires. Dans son rapport du

15 décembre 1902, cité plus haut, le Conseil fédéral s'est prononcé négativement, en expliquant à l'appui de cette manière de voir que si la loi sur l'organisation judiciaire et la procédure pénale pour l'armée fédérale prévoit expressément la grâce et place celle-ci dans la compétence du Conseil fédéral, elle ne fait par contre aucune mention du droit d'amnistie. L'Assemblée fédérale a adopté alors un point de vue diamétralement opposé. M. Brosi, rapporteur de la commission du Conseil national, s'exprimait comme suit : « Il n'est pas nécessaire que la loi parle de l'amnistie, attendu que celle-ci est un droit du souverain que le défaut de mention expresse ne pouvait ni ne voulait éliminer... L'amnistie n'en subsiste pas moins comme un droit du souverain dans les attributions des Chambres fédérales et ces dernières sont compétentes pour décider si elles veulent entrer en matière sur l'idée de l'amnistie et, le cas échéant, dans quelles circonstances. » (Bull. sténogr. 1902, p. 747). Burckhardt partage cette opinion (Kommentar, page 696.) Etant donnée la netteté du point de vue auquel l'Assemblée fédérale s'est placée dans le cas de la grève générale de Genève, nous jugeons superflu de revenir sur cette question. En tout cas, la possibilité d'étendre l'amnistie également au domaine du droit pénal militaire répond à la nature de ce droit, alors même que la législation pénale applicable à l'armée ne règle que la grâce proprement dite, sans faire allusion à l'amnistie.

III.

Suivant l'art. 85, chiffre 7, de la constitution fédérale, ce sont les Chambres fédérales qui exercent le droit d'amnistie. L'art. 92 range expressément l'exercice du droit de grâce dans la catégorie des objets sur lesquels les deux conseils sont appelés à délibérer en commun et il ne fait pas mention du droit d'amnistie. Il est dès lors permis de se demander si l'amnistie rentre également dans la compétence de l'Assemblée fédérale siégeant en commun ou si elle doit être soumise, comme les autres objets non mentionnés à l'art. 92, aux délibérations séparées des deux conseils et, par conséquent, si cette mesure ne peut être décrétée qu'avec l'accord de ces derniers.

On serait fondé à résoudre la première question par l'affirmative si l'article 92 comprenait l'amnistie dans le terme « droit de grâce ». Car il est bien évident que la réunion des deux Conseils, cette exception à la règle des délibérations séparées qui caractérise le système des deux

Chambres, ne saurait intervenir que pour des objets réservés par la constitution elle-même à l'Assemblée fédérale réunie. Or, comme nous l'avons vu, l'expression « droit de grâce » prise dans son sens large embrasse l'amnistie et la parenté existant entre les deux institutions semble confirmer cette interprétation. Mais nous avons aussi observé que les deux termes ont un caractère commun uniquement en ce qu'ils désignent une intervention dans la marche normale de l'administration de la justice, et que cet effet n'est en somme que partiellement commun à l'une et l'autre institution, l'amnistie allant beaucoup plus loin que la grâce, et enfin que les deux genres d'intervention sont absolument différents aussi bien quant à leur base que dans leur but. La parenté relative entre les deux institutions est un argument d'autant moins probant pour comprendre l'amnistie dans la notion du droit de grâce de l'article 92 qu'en raison de son caractère exceptionnel cette disposition ne saurait être interprétée extensivement. Mais une circonstance bien propre à faire rejeter l'interprétation extensive consiste dans le fait qu'à l'inverse de ce qui en est de l'article 92, la disposition de l'article 85, chiffre 7, cite expressément l'amnistie à côté du droit de grâce, c'est-à-dire qu'elle opère la distinction entre les deux notions. Cette différence frappante dans la manière de s'exprimer des deux dispositions s'oppose à l'idée que dans son article 92 la constitution ait voulu attribuer l'exercice du droit d'amnistie à l'Assemblée fédérale siégeant en commun. En pareille alternative, l'article 92 mentionnerait ce droit d'amnistie, à l'instar de l'article 85.

Notre opinion, suivant laquelle l'amnistie doit être soumise aux délibérations séparées des deux conseils, se fonde non seulement sur le texte de la constitution, mais aussi sur des considérations de nature objective. Contrairement à la grâce qui vise le cas individuel, l'amnistie se rapproche d'un acte législatif par sa portée générale; elle embrasse dans un seul acte, comme la loi, des catégories entières de personnes et d'actions. Le caractère politique de l'amnistie constitue un argument de plus de portée encore. C'est de l'amnistie qu'il s'agit, dans la règle, lors d'événements de nature nettement politique. Or, cette dernière commande d'accorder aux cantons, pour la décision, la même influence qu'à la représentation populaire, tandis que dans l'Assemblée fédérale siégeant en commun, les voix des cantons disparaîtraient comme telles et seraient de peu de poids vis-à-vis du grand nombre des

voix du Conseil national. D'après la solution de la constitution fédérale, l'acte d'amnistie ne peut être adopté, comme tout autre arrêté fédéral, que par l'accord des deux Conseils.

Les autorités en matière de droit public suisse se prononcent presque unanimement dans le sens de l'opinion ici exposée (cfr. Ullmer, Staatsrechtl. Praxis, vol. I, n° 343; Blumer-Morel, vol. III, p. 79); Schollenberger, p. 532; Burekhardt, p. 727; autre opinion dans Stooss, Grundzüge, vol. I, p. 460). Dans son message du 5 avril 1892 concernant le projet d'une nouvelle loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale (*Feuille féd.* 1892, II, p. 95), le Conseil fédéral paraît s'être rangé à l'avis de Stooss, suivant lequel l'amnistie devait être assimilée à la grâce quant à sa procédure. Par contre, dans son rapport du 15 décembre 1902, il s'est prononcé catégoriquement pour les délibérations séparées. Et en fait l'Assemblée fédérale a examiné dans ses deux conseils séparément les cas d'amnistie en 1856, 1861 et 1902) (cfr. Bull. sténogr. 1902, p. 744, 746).

IV.

Pour décider enfin si une suite doit être donnée aux demandes d'amnistie, il convient de s'inspirer en tout premier lieu de considérations politiques, conformément à la nature et au but de l'institution. L'histoire nous enseigne, par d'innombrables exemples, que dans les périodes d'agitation politique certains personnages ou l'ensemble des membres de classes ou de partis se sont rendus coupables d'actes délicieux pour faire triompher des revendications politiques ou même dans l'intention de renverser l'organisation de l'Etat. Au point de vue de la sauvegarde de l'Etat, de pareils actes paraissent être d'une exceptionnelle gravité et devoir tout particulièrement entraîner des punitions. Et pourtant le souverain a précisément décrété en de nombreux cas l'amnistie générale, empêchant ou suspendant ainsi la poursuite des crimes visés et effaçant pour ainsi dire toutes leurs traces. Une amnistie peut se justifier par des motifs d'opportunité politique. Mais le caractère extraordinaire et la portée considérable de cette mesure commandent de n'en user qu'avec une extrême réserve, si l'on veut éviter qu'elle porte atteinte à l'autorité du pouvoir constitué.

L'idée d'accorder l'amnistie n'est pas sans éveiller dans le cas actuel également des craintes sérieuses. Il est incon-

testable que la grève générale de novembre 1918, qui a mis le pays en grand danger, a été déchaînée d'une façon inexcusable et coupable. La manière d'agir de ses auteurs est d'autant plus répréhensible que notre Etat démocratique possède dans sa forme constitutionnelle elle-même la garantie que toute innovation voulue par la majorité pourra être réalisée en la voie légale. Les chefs de la grève ont assumé une grosse culpabilité et celle-ci appelle des sanctions, non seulement pour la sauvegarde de l'Etat, mais aussi par égard pour la dignité du peuple. Une grande partie de la population suisse se trouverait blessée dans sa conception du droit et un renouvellement de nervosité se produirait si les auteurs et chefs responsables de la grève générale, notamment, venaient à se tirer d'affaire sans punition aucune. Puis nous songeons aux parents des militaires que l'appel sous les armes a livrés à la grippe et au tombeau ; l'amnistie éveillerait certainement chez eux un sentiment d'amertume. Et l'armée elle-même ne serait peut-être pas à l'abri de toute répercussion ; il y a lieu de craindre en effet un affaiblissement de cet excellent esprit qui animait en novembre 1918, malgré l'épidémie de grippe, les troupes accourues pour protéger l'Etat et maintenir l'ordre. Enfin, un inconvénient inéluctable de l'amnistie réside dans le fait que cette mesure ne profite pas à ceux qui, au moment où elle est décrétée, ont déjà subi leur peine. Il en résulterait dans le cas présent aussi une inégalité choquante, due à des circonstances fortuites.

Le caractère nettement politique de la grève générale parle en faveur de l'amnistie. Il s'est agi en novembre dernier d'une action en masse déterminée par les événements révolutionnaires des grands pays voisins, d'un mouvement dont les causes et le but étaient de nature politique. Ce caractère de l'action dans son ensemble confère aux actes punissables commis à cette occasion un caractère spécial qui ne permet pas de les assimiler à des délits communs dictés par des motifs égoïstes. Peut-être l'octroi de l'amnistie apporterait-il quelque apaisement dans notre vie politique et atténuerait-il les contrastes. Il pourrait faciliter la solution pacifique des problèmes politiques et sociaux à l'ordre du jour, alors que l'exécution de la peine à laquelle ont été condamnés de nombreux chefs et participants de la grève générale rallumerait au contraire les passions et accentuerait à nouveau la tension entre les classes sociales et les partis

politiques. La punition de ceux qui ont dirigé les grands mouvements est de nature à faire apparaître ces personnages comme des martyrs de leur cause et à créer ainsi un nouveau motif d'agitation dans les masses.

C'est à vous qu'il incombe, messieurs les membres de l'Assemblée fédérale, de peser le pour et le contre, les avantages et les dangers d'une amnistie et de tirer de cet examen les conclusions utiles. Vous vous inspirerez en cette occurrence de l'intérêt suprême de l'Etat, devant lequel toutes autres considérations doivent s'effacer.

Nous sommes d'avis que vous ne pouvez pas entrer en matière sur les demandes d'amnistie dans le moment présent. A octroyer actuellement une amnistie, il en résulterait que précisément les auteurs de la grève générale condamnés à des peines privatives de liberté demeureraient impunis. C'est ce que nous jugeons d'autant moins admissible que d'autre part de nombreux participants à la grève, infiniment moins responsables que les dirigeants, ont déjà subi leur peine. Les demandes d'amnistie sont aujourd'hui prématurées. Plus tard, lorsque notamment les principaux chefs de la grève générale auront subi tout au moins une partie de leur peine privative de liberté, la question de l'amnistie pourra être discutée. Nous nous rendons compte, au reste, que d'ici là la peine sera peut-être exécutée à l'égard d'autres condamnés et qu'ainsi ces derniers n'auront pas pu bénéficier de la mesure que vous décréterez éventuellement à une époque ultérieure. Mais de telles conséquences sont inévitables en présence de la portée générale de l'amnistie qui embrasse toujours un grand nombre de délinquants; d'ailleurs les considérations de personnes et la tendance à l'égalité doivent passer à l'arrière-plan vis-à-vis des raisons politiques de l'amnistie.

Enfin, nous attirons votre attention sur la décision que le département militaire a rendue récemment, d'accord avec le département des postes et des chemins de fer et après avoir pris connaissance des enquêtes faites sur la participation du personnel des entreprises publiques de transport à la grève générale. Cette décision porte abandon de la poursuite pénale dirigée contre le personnel qui a participé à la grève sans s'être rendu coupable d'un délit au sens des articles 3, 4 ou 5 de l'ordonnance du 11 novembre 1918 sur les mesures contre les atteintes à la sûreté intérieure de la

Confédération. Par cette décision, la requête de l'Union fédérative des fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération est devenue partiellement sans objet.

Nous fondant sur ce qui précède, nous vous proposons de ne pas entrer en matière, pour le moment, sur les demandes d'amnistie.

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

Berne, le 16 juin 1919.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
ADOR.

Le chancelier de la Confédération,
STEIGER.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les demandes d'amnistie formulées en faveur des participants à la grève générale de novembre 1918. (Du 16 juin 1919.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1090
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.06.1919
Date	
Data	
Seite	762-772
Page	
Pagina	
Ref. No	10 082 081

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.