

## S. 281 / Nr. 56 Verfassungsfreiheit (f)

BGE 63 I 281

56. Extrait de l'arrêt du 3 décembre 1937 dans la cause Barraud et consorts contre Loi Neuchâteloise interdisant le parti communiste

Seite: 281

Regeste:

L'art. 58 CF permet aux cantons d'interdire les associations subversives (consid. 3).

Le parti communiste peut être rangé actuellement au nombre des associations subversives (consid. 4).

Le législateur a pouvoir de prohiber non seulement les associations subversives en général, mais encore telle association particulière, lorsque, sans arbitraire, il peut estimer cette mesure nécessaire pour atteindre le but qu'il se propose: empêcher les mouvements subversifs (consid. 5).

A. – La loi neuchâteloise du 23 février 1937 portant interdiction des organisations communistes ou subversives décrète que le parti communiste est dangereux pour l'Etat et illégal et lui interdit toute activité politique ou autre sur territoire neuchâtelois; le Conseil d'Etat est chargé de dissoudre les organisations illicites (art. 1). Elle interdit également l'offre, la remise, l'envoi ou la distribution de tous journaux, écrits, feuilles volantes, manifestes et autre matériel de propagande ayant un caractère communiste ou subversif (art. 2). L'exercice d'un mandat public et d'une fonction administrative ou pédagogique est déclaré incompatible avec le fait d'être membre du parti communiste, d'une organisation qui s'y rattache ou qui s'en inspire (art. 3 al. 1). En conséquence, l'entrée en vigueur de la loi emporte de plein droit l'annulation des mandats publics attribués à des communistes et la résiliation des rapports de service des fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat ou des communes, appartenant soit au parti communiste, soit aux organisations qui s'y rattachent ou qui s'en inspirent (art. 3 al. 2). Les personnes qui, sans se

Seite: 282

rattacher à une organisation illicite, se livrent à une activité quelconque destinée à propager le communisme, l'anarchie ou d'autres doctrines préconisant ou comportant le renversement, par la violence des institutions démocratiques, tombent sous le coup des incompatibilités prévues (art. 3 al. 3). Diverses peines sont prévues pour réprimer les infractions à ladite loi (art. 4 et 5). Les dispositions de la loi sont également applicables aux groupements anarchistes, ainsi qu'à tous autres groupements préconisant la violence et dirigés contre l'Etat démocratique (art. 6).

La loi, soumise à la votation populaire à la suite d'une demande de referendum, fut adoptée par 17.524 oui contre 8597 non les 24 et 25 avril 1937. Le parti communiste déposa contre la validité du scrutin une réclamation qui fut déclarée mal fondée par décret du Grand Conseil rendu le 18 mai 1937. Le même jour, la loi fut promulguée par arrêté du Conseil d'Etat. Décret et arrêté furent publiés dans la Feuille officielle le 19 mai 1937.

B. – Aurèle Barraud et 19 corecourants, tous citoyens suisses domiciliés dans le canton de Neuchâtel et tous, sauf cinq, membres du parti communiste au moment de la promulgation de la loi, ont formé auprès du Tribunal fédéral un recours de droit public, le 16 juin 1937, contre la loi du 23 février promulguée le 18 mai 1937 par le Conseil d'Etat, contre l'arrêté de promulgation et contre le décret du Grand Conseil du 18 mai concernant la votation populaire des 24 et 25 avril 1937.

Les recourants se plaignent de la violation de nombreuses dispositions constitutionnelles, notamment de celles qui garantissent la liberté d'association, la séparation des pouvoirs et l'égalité des citoyens devant la loi.

C. – Tant au nom du Grand Conseil qu'en son propre nom, le Conseil d'Etat de Neuchâtel a conclu au rejet du recours.

Extrait des motifs:

3. – Aux termes de l'art. 56 CF, les citoyens ont le droit de former des associations, mais ce droit n'existe qu'autant

Seite: 283

«qu'il n'y a dans le but de ces associations ou des moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat». Dès que, soit le but, soit le moyen implique pareil danger ou apparaît contraire au droit, la garantie constitutionnelle disparaît, et il appartient au législateur cantonal de «réprimer» cet «abus».

Cette limitation du droit d'association et ce pouvoir des cantons, qui en est le corollaire, se

comprennent et se justifient d'emblée. Une des missions essentielles de l'autorité est de maintenir l'ordre et la tranquillité publics, de protéger les institutions de l'Etat, d'empêcher toute atteinte à la sûreté intérieure et extérieure du pays. Les citoyens ne jouissent de leurs droits constitutionnels que dans la mesure compatible avec cette sauvegarde (RO 57 I p. 272; 60 I p. 124, 208 et 351; 61 I p. 35, 110 et 269). Les groupements de citoyens ne sauraient avoir des droits plus étendus; au contraire, leur activité, si elle sort des limites indiquées, est évidemment plus dangereuse que celle d'individus isolés.

Si l'on examine la loi neuchâteloise dans son titre et dans l'ensemble de son texte, on constate qu'en principe elle vise précisément à empêcher l'abus du droit d'association en interdisant les organisations subversives, soit tous groupements dirigés contre l'Etat démocratique et préconisant la violence (au Grand Conseil neuchâtelois, le député qui a proposé d'introduire le mot «subversif» dans le titre de la loi a précisé que ce terme «vise ceux qui organisent le renversement du régime par la violence» art. 6). Il saute aux yeux que de pareilles associations sont illicites ou illégales—ces deux mots pris dans le même sens général de contraires au droit écrit ou non écrit (Rechtsordnung)—, qu'elles sont de plus dangereuses pour l'Etat (cf. BURCKHARDT, 3e éd. p. 524; FLEINER, Bundesstaatsrecht, p. 369 et 370; LAMPERT, Vereine, p. 14; BONHOTE, La liberté d'association, p. 211), et que le législateur cantonal peut les interdire en vertu de la réserve insérée dans l'art. 56 CF.

Seite: 284

Pour les anarchistes, il est notoire que ceux qu'on appelle ainsi dans le langage courant prônent le renversement des institutions publiques par la violence et ont pour système de recourir aux attentats et aux crimes terroristes. La loi les a donc frappés à bon droit de l'interdiction décrétée contre les organisations subversives.

Qu'en est-il du parti communiste?

4. — De ce qu'on vient de constater au sujet du sens et de la portée de la loi neuchâteloise, il suit que le législateur ne vise pas les doctrines sociales et politiques des communistes comme telles; la loi ne s'oppose pas à ce que des citoyens préfèrent un système fondé sur les idées de Karl Marx au régime en vigueur et elle ne les empêche pas de chercher à gagner des adeptes pour faire triompher ces principes par les voies légales. Par conséquent, à cet égard le législateur ne porte pas atteinte aux distinctions faites par le Tribunal fédéral dans plusieurs arrêts (v. notamment l'arrêt Graber et consorts contre Conseil d'Etat vaudois du 20 septembre 1935, RO 61 I p. 264, qui a complété et précisé sur certains points l'arrêt Humbert-Droz du 23 mai 1932, RO 58 I p. 84); il se maintient dans le cadre où l'intervention du pouvoir public a été jugée légitime. Ces questions sont donc hors de discussion. En revanche, il faut examiner si le législateur était fondé à ranger le parti communiste parmi les organisations subversives prohibées parce que le communisme est aujourd'hui un mouvement subversif en ce sens qu'il tendrait au renversement du régime par la violence et par d'autres moyens illicites (RO 61 I p. 270).

Pour se convaincre qu'il en est bien ainsi, il suffit de se reporter à divers documents versés au dossier, dont l'exactitude n'est pas contestée.

a) il est avéré — et les recourants le reconnaissent — que le parti communiste suisse (PCS) aussi bien que l'Internationale communiste (IC) ont pour but d'instituer la dictature du prolétariat, à l'exemple des Soviets, et de faire la révolution (Messages du Conseil fédéral: 1° du 7 décembre

Seite: 285

1936 à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral sur la protection de l'ordre public et de la sûreté publique, FF. 1936 III p. 396; 2° du 18 avril 1937 concernant la garantie des lois constitutionnelles genevoises du 13 juin 1937, FF. 1936 II p. 621). Sur le sens de «révolution» il ne peut y avoir de doute; les communistes n'ont cessé de déclarer qu'ils s'en tiennent intégralement aux principes de Karl Marx et du manifeste de 1848; les «principes communistes», reproduits au verso des statuts du PCS de 1922, précisent que les communistes, loin de vouloir dissimuler leurs intentions, affirment hautement que leurs buts ne peuvent être atteints qu'en renversant par la violence l'ordre établi. Les conditions d'admission imposées en 1921 aux partis adhérant à l'IC prescrivent aux communistes de créer partout —donc aussi en Suisse—, parallèlement à l'organisation légale, un organe clandestin capable de remplir, au moment décisif, son devoir envers la révolution (Message de 1936). Au surplus, les résolutions de l'IC prises au Congrès mondial de 1935 obligent tout parti communiste à lutter contre l'illusion que la réalisation du socialisme serait possible en utilisant les voies pacifiques et légales (VIIe Congrès mondial de l'Internationale communiste, Resolutionen u. Beschlüsse, éd. all. p. 34; comp. aussi le programme arrêté par le VIe Congrès en 1928 et cité par M. de Coulon au Conseil des Etats, Bull. sténog. 1937, p. 61).

Rien ne permet d'affirmer que les communistes, depuis 1935, aient décidé une modification fondamentale de leur mouvement. Au contraire, le VIIe Congrès affirme à de multiples reprises que le communisme ne se départ pas de son caractère révolutionnaire et qu'il reste fidèle à son but et à ses

méthodes, qui le distinguent des autres partis et notamment du socialisme «réformiste» (VIIe Congrès, p. 5, 13, 24, 26, 33 et suiv.). Si, momentanément, le parti communiste se propose, selon l'exemple des communistes français, de former un front unique avec d'autres partis ouvriers, voire avec certaines fractions bourgeoises, c'est uniquement pour sauvegarder contre les tendances

Seite: 286

réactionnaires le régime des libertés individuelles dont le communisme n'entend se servir que pour préparer la révolution.

Pour le parti communiste, la désorganisation des institutions destinées à maintenir la sûreté intérieure, en vue du renversement de l'ordre légal par la révolution, ne constitue pas seulement un moyen et un but éloignés et purement idéologiques. On est fondé à admettre au contraire qu'il s'agit du but essentiel dont s'inspire toute l'activité du mouvement, comme le proclament les discours et les résolutions communistes. Ainsi le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de constater que le parti avait entrepris un travail de sape et de désagrégation interne dans l'armée en usant d'une tactique de dissimulation et de trahison (RO 61 I p. 267), qu'il prenait aussi à tâche d'exciter jusqu'à l'exaspération et sans souci d'objectivité les passions populaires contre la police, contre les organes de l'Etat et contre d'autres citoyens, à l'effet de provoquer des violences et des troubles (RO 60 I p. 122 et suiv.; voir aussi ROBERT GRIMM, «Geschichte der sozialistischen Ideen in der Schweiz», 1931, p. 222 et 223: «In schroffer Weise stehen sich Sozialismus und Kommunismus dort gegenüber, wo es sich um die konkrete Aktion, um den Kommunismus als einer Bewegung der internationalen Agitation und Propaganda handelt...»). La responsabilité des communistes dans les troubles de La Chaux-de-Fonds paraît établie, et les recourants se bornent en somme à en atténuer l'importance. Il n'en demeure pas moins que cet exemple récent montre que la tactique, du reste notoire (RO 61 I p. 267), ne s'est pas modifiée.

Comme le Conseil fédéral le constate dans le message cité du 18 août 1937 (FF. 1937 II p. 621), il est «suffisamment démontré» que «le but des associations et organisations affiliées directement ou indirectement à l'Internationale communiste est dangereux pour l'Etat et pour l'ordre public».

b) Le caractère subversif et dangereux de ce mouvement en Suisse est corroboré par les constatations suivantes:

Seite: 287

L'ensemble des organismes communistes en Suisse constitue le parti communiste suisse (PCS), lequel n'est qu'une section de l'Internationale communiste ou IIIe Internationale. Or, le Conseil fédéral le déclare dans son message du 7 décembre 1936 (FF. 1936 III p. 394 et 395), le PCS est complètement subordonné aux organes de l'Internationale à Moscou et notamment à son comité exécutif – dans lequel, depuis 1935, ne siège aucun membre du parti suisse (VIIe Congrès p. 55). En effet, selon les statuts du PCS (1927), chaque membre reconnaît les statuts de l'IC; il s'oblige par avance à exécuter ponctuellement toutes les décisions de l'IC (statuts, art. 2 et 40); les assemblées générales, ordinaires ou extraordinaires, ne sont convoquées et les statuts du PCS ne peuvent être révisés qu'avec le consentement du Comité exécutif de l'Internationale. D'après les statuts de l'IC (1928), le Comité exécutif a le droit d'abroger et de modifier les décisions des sections, de donner des instructions à celles-ci et de leur imposer des représentants dont la tâche consiste à surveiller l'exécution des décisions prises par les Congrès et le Comité exécutif (Message cité, p. 395). Financièrement, enfin, le PCS dépend de l'Internationale communiste (comp. ROBERT GRIMM, op. cit. p. 214).

Cette extrême dépendance des sections est une des caractéristiques de la IIIe Internationale créée en 1919. En 1921, celle-ci a défini les conditions auxquelles pourraient être admis dans son sein les partis affiliés précédemment à la IIe Internationale, en soulignant notamment les pouvoirs prépondérants accordés au Congrès international et au Comité exécutif dans la nouvelle organisation. Selon l'ouvrage de SCHENKER, «Die sozialdemokratische Bewegung in der Schweiz von ihren Anfängen bis zur Gegenwart» 1926, p. 19 et suiv., «c'était à prendre ou à laisser». Pour ce motif, le parti socialiste suisse, faute de pouvoir choisir lui-même sa tactique propre, décida à la majorité de ne pas adhérer à la IIIe Internationale.

En vain les recourants allèguent-ils que cette centralisation du pouvoir était réservée pour une période où

Seite: 288

l'Internationale communiste considérait être «en période de guerre civile acharnée» l'IC n'a jamais déclaré que cette «période de guerre civile», pour elle, était close, et les décisions prises n'ont jamais été rapportées; si l'on considère les événements du monde dans leur ensemble, la situation interne des Etats n'apparaît pas sensiblement améliorée depuis 1921 ou depuis les statuts de 1928. Il est vrai que le dernier Congrès mondial de l'IC, en 1935, a chargé le Comité exécutif de préparer,

pour le prochain Congrès, une modification des statuts actuels, afin de tenir compte des résolutions prises. Les recourants s'en prévalent; mais, en attendant, loin d'être caducs, ces statuts sont encore en vigueur. Au surplus, la résolution en vertu de laquelle les sections, dorénavant, auront une plus grande initiative, ne restreint pas les pouvoirs du Comité exécutif international, mais l'invite simplement, pour des raisons de pure tactique, à habituer les sections à prendre rapidement et spontanément, au fur et à mesure des événements, les décisions qu'exigent les tâches politiques et tactiques du mouvement communiste; tout au plus le Comité exécutif devrait-il éviter, en règle générale, de s'immiscer directement dans les questions d'organisation purement interne du parti. Encore faut-il, pour réaliser cette décentralisation du commandement, que les partis communistes soient dotés de cadres et de véritables chefs bolchéviques, formés avec le concours du Comité exécutif (VIIe Congrès, p. 16 et 12, discours de Dimitrow; Message 1936, p. 397).

c) Le manque quasi total d'indépendance du PCS le rend particulièrement dangereux pour l'Etat. Ce danger est encore augmenté par les relations étroites, quoique pas encore entièrement élucidées, entre l'Internationale et une Puissance étrangère (Message 1936, loc. cit.): Le parti communiste détient le pouvoir dans l'URSS, les principaux dirigeants du parti sont des communistes russes, le siège du comité exécutif se trouve à Moscou. Selon les recourants, ce serait l'Internationale qui exercerait son influence sur

Seite: 289

l'Union soviétique et non l'inverse. Mais c'est là jouer sur les mots. Le compte rendu du VIIe Congrès mondial ne permet pas de douter de l'emprise de l'URSS sur l'IC. Dans son discours de clôture Dimitrow—au dire de qui les recourants se réfèrent— affirme que l'Union soviétique est la base de la révolution mondiale des prolétaires (VIIe Congrès, p. 3) et que Staline, le chef du Gouvernement en Russie, est à la tête du mouvement communiste dans le monde (ibidem, p. 14). En outre, les Résolutions imposent à toutes les sections de l'IC—et par conséquent aussi aux communistes suisses— comme devoir primordial de renforcer la position de l'Union soviétique et d'en combattre les ennemis. En temps de paix comme en temps de guerre, il est du devoir de chacun et de chaque organisation communiste de soutenir et de défendre l'Union des Soviets, de fortifier sa puissance et de lui assurer par tous les moyens la victoire dans tous les domaines et sur tous les fronts de la bataille (ibidem, p. 52 et 53 et p. 46).

Dés lors, comme le Conseil fédéral le constate (Message 1936, p. 397 i. f.), «on ne peut nier que les manoeuvres d'un parti de renversement soumis à une direction internationale, organisé jusque dans les moindres détails et travaillant avec toute sorte de moyens illégaux, ne compromettent l'ordre constitutionnel et, en particulier, les institutions démocratiques». Des intérêts étrangers risquent même de compromettre la sûreté extérieure et la neutralité de la Suisse. Un pareil danger existe aussitôt qu'un parti, organisé en Suisse, est inféodé à un parti étranger et à une puissance étrangère, en raison même du devoir d'obéissance qui le lie.

L'interdiction du parti communiste par la loi neuchâteloise—parce qu'illégal et dangereux pour l'Etat— n'est par conséquent pas attaquantable en vertu de l'art. 56 CF. Elle ne l'est pas non plus en vertu de l'art. 11 de la Constitution cantonale qui garantit la liberté d'association dont le but et les moyens n'ont rien d'«illégal». Ce mot n'a évidemment pas d'autre signification que le mot «illicite»

Seite: 290

de l'art. 56 CF. Aussi bien la loi neuchâteloise de 1937 emploie elle-même indifféremment l'un et l'autre terme (art. 1er «sont déclarés ... illégaux ...» «les organisations illicites»).

Autre est la question de l'opportunité de pareille mesure. Cette question d'appréciation doit être laissée à la décision souveraine du canton. Les recourants font valoir en vain que le caractère de leur association était identique dans les années précédentes et que les autorités neuchâteloises, cependant, ne l'ont pas prohibée. En vain aussi relèveraientils que, dans d'autres cantons, ces mêmes organisations n'ont pas été interdites. Il appartient en effet au pouvoir compétent de mesurer, suivant le temps et le lieu, si un parti révolutionnaire présente un danger effectif suffisant pour que l'Etat l'interdise au lieu d'intervenir dans chaque cas particulier où un acte subversif serait commis ou imminent. Le danger effectif varie suivant l'état des esprits, suivant les circonstances politiques et économiques et suivant le milieu où agit la propagande communiste. Dans les régions et dans les périodes où la crise économique est plus aiguë, où le chômage sévit particulièrement et où une partie de la population éprouve des difficultés à subsister, la propagande révolutionnaire trouve plus facilement des adeptes prêts à envisager le bouleversement de l'ordre par la violence. De telles conjonctures exigent, de la part de l'Etat, plus de vigilance. Les autorités cantonales en sont juges. Le Tribunal fédéral n'a pas à se prononcer.

5. — Les recourants prétendent que le pouvoir législatif neuchâtelois a outrepassé ses attributions constitutionnelles et empiété sur le domaine du pouvoir judiciaire en prohibant en particulier le parti communiste, ce qui impliquerait du même coup une violation de l'art. 4 Const. féd.

Ces griefs ne sont pas fondés. La portée de la loi neuchâteloise est toute générale. Son art. 6 le montre clairement, comme on l'a déjà relevé. Le législateur n'a pas

Seite: 291

rendu une décision dans une affaire concrète; il a établi des règles pour un nombre indéterminé de cas et, étant donné le danger particulièrement grand que lui ont paru présenter les organisations communistes, il a édicté une règle précise pour les prohiber. Ce pouvoir lui appartient. (Comme REGELBERGER le note, il a le droit d'établir des «Individualrechtssätze» (Pandekten I p. 121 et 122), lorsqu'il peut estimer sans arbitraire, ce qui est le cas en l'espèce, que de la sorte il atteint plus sûrement le but qu'il se propose (mettre fin à l'activité des associations subversives). On ne pourrait parler d'inégalité devant la loi que si le législateur—ce qui n'est pas démontré—avait omis de prohiber expressément d'autres organisations manifestement aussi dangereuses pour l'ordre établi que les organisations communistes. Or, au contraire, il a pris soin à l'art. 6 de citer les «groupements anarchistes» comme tombant sous le coup de la loi. Pour que le principe de l'égalité soit respecté, il suffit que la règle instituée soit applicable dans tous les cas où les circonstances justifient un traitement identique (cf. RO 6 p. 172; 36 I p. 179; 38 I p. 372; 41 I p. 64; 48 I p. 4). L'art. 6 de la loi neuchâteloise a précisément pour but d'assurer cette égalité