

II. VERSAMMLUNGSFREIHEIT

LIBERTÉ DE RÉUNION

14. Arrêt du 20 mai 1932 dans la cause Humbert-Droz contre Conseil d'Etat neuchâtelois.

Limites dans lesquelles la propagande politique contraire au régime établi doit être tolérée en vertu des principes de liberté régissant le droit public suisse actuel (art. 4, 55 et 56 Const. féd., 78 CC, 11 Const. neuch.).

A. — 1. Le 13 novembre 1931, considérant qu'au cours de « deux récentes conférences publiques » le recourant, secrétaire du parti communiste suisse, avait « prononcé des discours contenant des appels à l'action révolutionnaire, les méthodes employées en Russie devant servir d'exemple au prolétariat suisse », le Conseil d'Etat neuchâtelois a pris l'arrêté suivant, fondé sur l'art. 11 de la constitution cantonale :

« *Article premier.* — Sont interdits sur territoire neuchâtelois toutes assemblées publiques organisées par le communiste Jules-Frédéric Humbert-Droz ou dans lesquelles le communiste Humbert-Droz devrait prendre la parole.

» *Art. 2.* — Sont applicables, en cas de contravention, les art. 334 et 439 du code pénal.

» *Art. 3.* — Le Département de police est chargé de veiller à l'observation du présent arrêté. »

2. La conférence d'Humbert-Droz, du 21 octobre 1931, a fait l'objet d'un rapport de police du 27 octobre qui renferme entre autres passages les suivants : « Le conférencier débuta... en informant l'auditoire qu'il était venu exposer les idées et le programme politique du communisme international... Humbert-Droz parla de la situation économique de la Russie des soviets et fit ressortir que l'ouvrier y était mieux que partout ailleurs... Humbert-Droz reprocha particulièrement aux socialistes suisses qu'ils étaient responsables si actuellement le communisme ne dominait pas en notre pays. Il précisa que la situation aurait été acquise pour eux si, lors de la grève générale de 1918, les socialistes n'avaient pas cédé. Il annonça en outre que le temps n'était pas éloigné où l'on verrait les ouvriers d'usines travaillant porteurs d'un fusil et d'une baïonnette. Plus tard, Humbert-Droz avoua cyniquement que le seul moyen à employer était la révolution violente et qu'il fallait faire couler le sang... Un service spécial assuré par six agents de police... avait été organisé... mais tout se passa sans incident, mis à part quelques cris poussés hostilement à l'égard d'Humbert-Droz... »

Le même agent confirma le 10 novembre 1931 que Humbert-Droz avait seulement « exposé le programme communiste »... « à aucun moment il n'a provoqué ou incité les auditeurs présents à une action violente immédiate. Il est vrai, cependant, que, dans son discours, il a déclaré que le seul moyen d'arriver à établir un gouvernement communiste, c'était la révolution et qu'alors le sang coulerait ».

Le juge d'instruction a procédé à une enquête aux fins d'établir si les éléments constitutifs du délit réprimé à l'art. 48 CP. féd. paraissaient réunis. Le juge a interrogé l'agent de police, qui a maintenu ses rapports, et deux

témoins. L'un, Bréguet, a déclaré qu'il n'y avait eu « ni provocation, ni incitation à une action violente immédiate » et qu'Humbert-Droz avait dit que « la révolution ne pourrait se faire sans que du sang coulat » ; l'autre, Sattiva, a déclaré avoir « entendu l'orateur reprocher aux socialistes d'être trop mous, en employant des termes ayant le sens suivant : « Vous socialistes, vous ne voulez pas faire couler le sang des bourgeois, mais nous, communistes, nous voulons voir couler le sang des bourgeois ». « A l'ouïe de ces paroles, il y eut plusieurs interruptions dont j'ai retenu le terme d'assassin... Pour moi, il est certain que cette conférence n'avait qu'un but de propagande communiste ».

L'instruction n'a pas, semble-t-il, abouti à un renvoi en justice.

3. — Le Préfet de La Chaux-de-Fonds a fait rapport au Département cantonal de police sur la conférence d'Humbert-Droz du 10 novembre : « ... L'effet en a été bien diminué par l'intervention des contradicteurs socialistes, les seuls qui aient pris part au débat. — Le caractère dangereux de cette conférence réside... dans l'appel d'Humbert-Droz à l'action révolutionnaire, les méthodes employées en Russie devant servir d'exemples au prolétariat suisse. La violence seule peut amener celui-ci à s'affranchir de la tutelle qu'il subit pour son malheur et il faut, par conséquent, qu'il se prépare à la lutte sous cette forme-là qui est la seule également capable de réaliser l'assainissement des conditions économiques des travailleurs. — Par une préparation bien ordonnée et par une propagande active, tous les moyens, quels qu'ils soient, doivent être mis en œuvre pour que, le moment venu, toutes les forces prolétariennes soient prêtes à coopérer au vaste mouvement d'ensemble que seule la révolution par la violence pourra soutenir et faire aboutir au but à poursuivre. — Il faut en outre pour cela développer dans les armées — et en particulier dans les armées à caractère impérialiste — un état de fermentation qui les pousse

à se jeter dans la mêlée au service des forces prolétariennes organisées comme en Russie. — Voilà, en substance, ce qu'a exposé Humbert-Droz. »

Un rapport de police du 11 novembre résume la conférence d'Humbert-Droz, rappelle que l'auteur a protesté contre la déformation de sa parole « nous voulons faire couler le sang » et note qu'aucun incident ne s'est produit.

B. — Humbert-Droz a formé un recours de droit public au Tribunal fédéral. Il conclut à l'annulation de l'arrêté du Conseil d'Etat. Il invoque la constitution cantonale, l'art. 4 Const. féd. ainsi que la liberté de parole et de réunion. La mesure prise contre lui se justifie d'autant moins, dit-il, que les deux conférences incriminées « se sont déroulées sans que la force publique ait eu à intervenir et n'ont pas été plus bruyantes que ne le sont d'habitude des conférences contradictoires de ce genre ». « Il n'y a donc aucune raison d'ordre public pour interdire (au recourant) d'user de son droit de parole et interdire lesdites conférences. »

C. — Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours. Il rappelle qu'en 1920 il a interdit le congrès romand de la III^e internationale ainsi que toutes les manifestations s'y rapportant. On devrait y entendre entre autres orateurs le recourant « qui a toujours prêché la révolution et l'insurrection ». Le Grand Conseil a approuvé cette mesure prise en vertu de l'art. 11 de la constitution cantonale aux termes duquel seules « les assemblées publiques ainsi que les associations qui, soit dans leur but, soit dans leurs moyens, n'ont rien d'illégal, ne peuvent être ni restreintes ni interdites ».

En outre, un jugement de 1919 du Tribunal militaire territorial 2 a dépeint le recourant comme « un exalté et un impulsif agissant sans réflexion ni mesure ».

Au cours d'une conférence à La Chaux-de-Fonds, quelques jours avant les élections des 24 et 25 octobre 1931 au Conseil National, le recourant a déclaré : « Il faut que le sang coule ».

Le 11 novembre 1931, à la Maison du Peuple à La Chaux-de-Fonds, Humbert-Droz, dissertant sur le thème « Construction du socialisme en Russie des Soviets », s'est livré à un véritable appel à l'action révolutionnaire. Plusieurs des auditeurs ont manifesté leurs inquiétudes au sujet des conséquences possibles de semblables discours.

L'appel à la violence, à l'emploi des procédés bolchévistes émane d'un homme qui a déjà passé de la théorie aux actes et qui a été condamné pour cela en 1919. Le gouvernement avait donc le devoir d'intervenir.

Le Code pénal neuchâtelois (art. 116), réprime les délits contre la sûreté intérieure de l'Etat « quand l'attentat est manifesté par des actes préparatoires tels qu'assemblées organisées pour l'exécution... ». L'arrêté attaqué est une mesure préventive conforme à l'esprit de cette disposition légale.

Le recourant n'est point privé de toute liberté de parole ; l'interdiction l'empêche seulement « de continuer à se livrer à une activité illégale comme celle que constitue son appel à la révolution ».

L'art. 11 de la constitution cantonale n'est pas discuté par le recourant et l'art. 4 Const. féd. n'a pas été violé, car le Conseil d'Etat n'a jamais toléré des procédés comme ceux du recourant.

D. — Le recourant a répliqué. Tant que le parti communiste n'est déclaré illégal ni par la Confédération, ni par le Canton de Neuchâtel, ses assemblées publiques ne peuvent être interdites et il ne peut être interdit d'exposer sa doctrine. L'art. 11 de la Const. cant. vise précisément à empêcher les décisions arbitraires comme celle du Conseil d'Etat. La phrase : « il faut que le sang coule » n'a pas été prononcée par Humbert-Droz. Elle lui a été attribuée à des fins de polémique par l'organe du parti socialiste. Le rapport du Préfet n'en fait pas mention. Dans sa conférence du 10 novembre, le recourant a protesté contre cette imputation. Les rapports de police le relatent et les socialistes l'ont reconnu après coup au Grand Conseil.

Le recourant ne s'est pas davantage livré à un appel à l'insurrection. « La Suisse n'est pas dans une situation révolutionnaire et la question d'une insurrection ne peut par conséquent pas se poser dans la situation présente ». Le rapport du Préfet dit qu'Humbert-Droz a invité ses auditeurs à se préparer à la lutte ; il n'affirme nulle part qu'il les ait appelés à une action violente.

Les faits de 1919 ont abouti à la condamnation à une peine qui a été purgée ; ils ne peuvent justifier de nouvelles mesures restrictives de la liberté. Il n'y a pas eu de nouveau délit ; ce serait interpréter abusivement le code pénal que d'interdire des « assemblées publiques de propagande qui ne sont liées à la préparation d'aucun attentat ou coup d'Etat ».

L'arrêté attaqué est absolu ; il interdit sur tout le territoire neuchâtelois, et pour une durée illimitée, toute assemblée publique organisée par le recourant ou dans laquelle il devrait prendre la parole, quel que soit le sujet traité.

Le recourant a répété ses conférences dans d'autres cantons, sans qu'elles aient donné lieu à aucun incident, à aucune plainte, à des mobilisations de forces de police ou à des mesures semblables à celles du Conseil d'Etat neuchâtelois.

E. — Dans sa réplique, le Conseil d'Etat observe que le parti communiste comme tel n'est pas en cause : la mesure prise tend à empêcher le recourant « de propager l'idée d'un changement de régime politique par l'action révolutionnaire ». Un citoyen a déclaré que le recourant avait prononcé dans sa conférence du 21 octobre 1931 des paroles ayant le sens de : « nous, communistes, nous voulons voir couler le sang des bourgeois ». L'inquiétude du Préfet a été partagée par d'autres personnes. Le Directeur de police a mis de piquet un grand nombre d'agents. A Zurich, les 23 et 25 janvier 1932, l'ordre public a été gravement troublé. « Une grande partie de l'opinion publique a fait observer, par la voie de la presse, que les

mesures préventives valent mieux que les mesures répressives... que, contre ceux qui se déclarent ouvertement les ennemis de l'Etat et qui prêchent la guerre civile, il ne faut pas attendre l'heure des troubles pour agir, il faut... chercher à les mettre hors d'état de nuire ».

Considérant en droit :

1. — L'arrêté attaqué a été pris en raison de deux conférences du recourant, faites à La Chaux-de-Fonds, avant et après les élections au Conseil National, l'une le 21 octobre 1931, l'autre le 10 novembre de la même année. Le Conseil d'Etat, se fondant sur les rapports du Préfet, du 11 novembre, et de la police, des 21 octobre et 11 novembre, constate que le conférencier s'est livré à des « appels à l'action révolutionnaire, les méthodes employées en Russie devant servir d'exemple au prolétariat ».

Cette constatation de fait lie le Tribunal fédéral, malgré les dénégations du recourant, car elle correspond aux rapports précités dont l'inexactitude n'est pas démontrée. L'enquête du Juge instructeur les a au contraire confirmés : le recourant a fait de la propagande communiste, prônant le système soviétique russe et condamnant les méthodes socialistes suisses. Parlant de la révolution, qu'il appelait de ses vœux, il a dit qu'alors le sang coulerait. Les termes et le sens exacts de ce propos ne ressortent pas du dossier. On peut cependant admettre que le recourant approuvait ainsi les moyens bolchévistes, y compris le recours à la force (cf. GRABOWSKY, Handwörterbuch der Soziologie p. 82, 1^{re} colonne). Mais — et tous les rapports et témoignages concordent sur ce point — à aucun moment Humbert-Droz n'a provoqué ou incité ses auditeurs à une action violente immédiate. Au cours des deux conférences, tout se passa sans incident sérieux ; la police n'eut pas à intervenir. Les adversaires politiques des communistes purent d'ailleurs défendre leurs principes. Et ils l'ont fait avec succès. L'effet de « l'exposé séduisant »

du conférencier « a été bien diminué », déclare le Préfet, par la riposte des contradicteurs socialistes.

2. — En présence de ces faits, la décision du gouvernement ne peut se justifier au regard des principes constitutionnels et légaux en vigueur. Pris à la lettre, l'article premier de l'arrêté interdit sans aucune limitation quant au temps, quant au lieu et quant à l'objet toute assemblée publique organisée par le recourant ou dans lesquelles il devrait prendre la parole. Mais le préambule de l'arrêté indique et le Conseil d'Etat confirme dans sa réponse et sa duplique que l'interdiction a uniquement pour but d'empêcher Humbert-Droz de tenir des discours analogues à ceux des 21 octobre et 10 novembre 1931.

Même ainsi circonscrite, la défense revient à interdire au recourant d'une façon générale toute propagande communiste dans des assemblées publiques, car, en définitive, les deux conférences incriminées n'ont pas eu d'autre but et n'ont pas été autre chose.

La présente espèce diffère donc des mesures prises dans le canton de Neuchâtel et dans d'autres cantons pour prévenir des troubles que les circonstances du moment faisaient craindre (affaire Bréguet et consorts contre Tribunal de police de La Chaux-de-Fonds, jugée par le Tribunal fédéral le 24 décembre 1917 ; interdiction du congrès romand de la III^e internationale dans le canton de Neuchâtel au mois d'avril 1920 ; manifestations communistes interdites dans le canton d'Argovie au mois de mai 1930, RO 57 I p. 266 et sv., etc.). En l'espèce, la paix et l'ordre publics n'ont pas été troublés lors des conférences du recourant, et rien dans les rapports de police et du préfet ne permettait de considérer la tranquillité générale comme menacée.

Le présent cas se distingue aussi de l'affaire de Fribourg (RO 55 I p. 241 consid. b) en ce sens qu'il ne s'agit pas d'un simple rappel de dispositions répressives existantes, mais bien d'une défense sanctionnée elle-même par des peines en cas d'infraction.

3. — La défense faite au recourant de se livrer à la propagande communiste repose exclusivement sur l'art. 11 de la constitution neuchâteloise, aux termes duquel « les assemblées publiques ainsi que les associations qui, soit dans leur but, soit dans leurs moyens, n'ont rien d'illégal, ne peuvent être ni restreintes, ni interdites ». Le recourant s'en tient également à cette disposition, indiquée expressément dans la réplique. Il n'invoque pas l'art. 56 de la Const. féd., mais seulement l'art. 4, en sorte qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si — question controversée — la garantie du droit d'association (art. 56) comprend aussi celle du droit de réunion.

Dès lors, il y a lieu de rechercher si, par leur but ou les moyens mis en œuvre, les deux conférences du recourant étaient « illégales » et permettaient de supposer que de nouvelles conférences sur le même objet le seraient aussi.

L'art. 11 de la constitution cantonale ne disant pas ce qui est illégal, il faut chercher le critère de cette notion dans le droit positif (fédéral ou cantonal) en vigueur (RO 8 p. 254, consid. 4, 10 p. 28 c. 4, 42 I p. 10 consid. 4).

Le Conseil d'Etat invoque dans sa réponse le code pénal neuchâtelois (art. 116). Cette loi réprime les délits perpétrés contre la sûreté intérieure de l'Etat, et l'art. 116 permet au juge de sévir déjà « quand l'attentat est manifesté par des actes préparatoires tels qu'assemblées organisées pour l'exécution... ». Il suffit de se rappeler les faits qu'on vient d'exposer pour se rendre compte de l'inapplicabilité de cette disposition tant dans sa lettre que dans son esprit. On n'est pas en présence d'assemblées organisées en vue de l'exécution d'un attentat contre la sûreté intérieure du Canton de Neuchâtel. Par là on ne peut, évidemment, entendre qu'un attentat qui soit la conséquence directe, immédiate ou tout au moins très prochaine de l'assemblée. Il ne suffit pas qu'un orateur fasse d'une façon générale de la propagande pour des idées révolutionnaires qui, peut-être, se réaliseront un jour plus ou moins éloigné. Or, on l'a déjà relevé, c'est de cela qu'il

s'agit dans le cas particulier. Le recourant a exposé la doctrine communiste dans des conférences contradictoires où ses adversaires politiques ont également pris la parole. Il n'a pas incité ses auditeurs à des actes de violence immédiats. Aussi bien n'a-t-il pas été traduit en justice. Le Conseil d'Etat ne cite aucune autre disposition du droit pénal neuchâtelois que le recourant aurait violée. Il n'y a eu ni délit contre l'Etat ni actes préparatoires d'un pareil attentat, et ce qui s'est passé dans les deux conférences ne permet pas de dire que, dans une nouvelle assemblée, le recourant enfreindrait la loi pénale.

L'interdiction d'organiser des assemblées visées par l'art. 116 ressort d'ailleurs du texte même de la loi. Un arrêté à cette fin était inutile, et il était superflu de prévoir une sanction spéciale pour réprimer des actes que la loi pénale punit déjà. Seules des circonstances particulières — absentes en l'espèce — pourraient justifier ce renforcement de la loi (RO 47 I p. 433, 53 I p. 74 consid. 3).

4. — On doit dès lors admettre que, dans son arrêté, le Gouvernement neuchâtelois ne vise pas uniquement les assemblées prévues par l'art. 116 Cp, mais estime pouvoir interdire la propagande communiste, parce qu'elle met en danger l'existence de l'Etat en prêchant la révolution et le recours à la force.

Il est sans doute contraire aux principes juridiques en vigueur de modifier l'organisation existante de l'Etat autrement que par les voies constitutionnelles. Mais il est tout aussi indubitable que, selon les principes régissant le droit public suisse actuel, la propagande de n'importe quelle doctrine, par la presse ou la parole, est permise tant qu'elle ne dégénère pas en actes illégaux. En 1854, s'agissant de l'Association du Grütli, le Conseil fédéral a constaté que « l'hostilité, sourde ou déclarée, contre l'ordre établi ou le Gouvernement » (le texte allemand parle de « offene Feindseligkeit gegen eine bestehende Ordnung oder Regierung », B. Bl. 1854 I p. 504) n'avait rien d'illicite, que « travailler et voter contre le Gouvernement ...

c'est l'exercice d'un droit politique garanti, mais non un délit ni un danger pour l'Etat, aussi longtemps qu'on n'a pas usé de moyens coupables, tels que la corruption, l'intimidation ou la fraude » (rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 28 janvier 1854, concernant le décret bernois relatif à l'Association du Grütli, Feuille féd. 1854 I p. 479 ch. 2 ; cf. BURCKHARDT, comment. 3^e éd. p. 507 et 508, 523 al. 4). Le Tribunal fédéral (RO 34 I p. 260 et sv. ; cf. aussi 2 p. 196) a déclaré licite la propagande des Mormons en faveur de la polygamie — encore que celle-ci soit, en Suisse, un délit contre les mœurs — tant que cette propagande ne provoque pas de façon illicite à commettre ce délit. Cet arrêté a été rendu en vertu des art. 49 et 50 Const. féd., mais ces dispositions ne garantissent pas à la manifestation de convictions religieuses une plus grande liberté que la constitution fédérale n'en assure à la manifestation d'opinions dans d'autres domaines (RO 57 I p. 116 consid. 2). On ne peut dès lors s'opposer à la propagande communiste si elle reste dans les limites d'un exposé de doctrine et s'efforce de gagner de nouveaux adhérents sans les inciter directement à se livrer à des actes de violence immédiats. On comprend sans peine l'indignation des auditeurs non communistes à l'ouïe de la doctrine et des propos du recourant, mais (sous réserve des art. 56 Const. féd., 78 CC et 11 Const. neuch.) les principes de liberté qui régissent actuellement la démocratie suisse obligent le citoyen à tolérer même l'exposé de théories contraires à l'ordre établi (cf. BONHÔTE, La liberté d'association, p. 221). Aujourd'hui, malgré l'art. 78 du code civil qui permet de dissoudre les associations dont le but est illicite ou contraire aux mœurs, les associations communistes ne sont interdites nulle part en Suisse, où elles jouissent de la liberté de la presse pour défendre et répandre leurs idées (BURCKHARDT, p. 508 et 524). Il doit en être de même de la propagande par la parole dans les assemblées publiques, pourvu que les limites qu'on vient de tracer soient respectées. Or, cette fois-ci, le recourant

ne les a dépassées ni dans le but, non immédiat, qu'il a proposé, ni dans les moyens qu'il a préconisés pour l'avenir.

5. — L'art. 56 Const. féd. permet, à la vérité, d'interdire des associations qui tendent à renverser par la force le régime en vigueur, lorsqu'on doit craindre qu'effectivement elles ne mettent en danger l'Etat (BURCKHARDT, p. 524). Toutefois, l'art. 11 de la constitution cantonale, qui est seul en discussion, ne parle pas de ce danger, mais d'illégalité, et ces deux notions ne sont pas identiques. Voulût-on même admettre que le législateur neuchâtelais a entendu le mot d'illégalité dans un sens large embrassant aussi ce qui est dangereux pour l'Etat, il n'en demeurerait pas moins que l'autorité n'a pas interdit les associations communistes dans le canton de Neuchâtel. Il n'appartiendrait d'ailleurs pas au gouvernement de prendre cette décision. Aux termes de l'art. 78 CC, « la dissolution est prononcée par le juge, à la demande de l'autorité compétente » ; le Conseil d'Etat peut seulement former cette demande (art. 12 de la loi d'introduction neuchâteloise). Même si, à l'occasion de telle ou telle mesure de police, le Conseil d'Etat devait être compétent pour décider que les associations communistes mettent en danger l'ordre public, il n'a rien dit de pareil jusqu'ici. Les associations communistes ont, comme les autres associations politiques, le droit de déployer leur activité sur le territoire neuchâtelais, tant qu'elles restent dans le cadre délimité plus haut (consid. 4). Et cette activité, qui n'est pas interdite à l'association, ne saurait être défendue à l'un de ses membres.

L'arrêté du Conseil d'Etat ne trouve dès lors un appui ni dans le droit pénal neuchâtelais ni dans les limites de la propagande licite d'idées, fussent-elles subversives, ni dans le caractère des associations communistes elles-mêmes. Aucune illégalité dans le but et les moyens employés ne pouvant ainsi être reprochée au recourant en ce qui concerne l'association à laquelle il appartient et les deux assemblées qui ont provoqué la mesure du Conseil d'Etat,

la décision prise pour l'avenir manque de base et doit être annulée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si d'autres motifs encore exigent cette annulation.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral

admet le recours dans le sens des motifs et annule l'arrêté attaqué.
