

15. Arrêt de la Cour de Cassation pénale du 22 mars 1919
dans la cause **Junod et Bloch** contre **Ministère public fédéral**.

Répression des délits commis par des fonctionnaires fédéraux :
délimitation de la compétence des Assises fédérales, de la
Cour pénale fédérale et des instances cantonales.

Le 7 avril 1918 le Conseil fédéral a pris l'arrêté suivant :

1. Es wird die gerichtliche Verfolgung des Julien Junod und des A. Rossé verfügt.

2. Sollte die Untersuchung ergeben, dass noch andere Beamte des Bundes von Jules Bloch Geld oder Geldversprechen angenommen haben, so ist sie auch auf diese Beamte auszudehnen.

3. Von einer Ueberweisung an die Bundesassisen im Sinne der Art. 112, Ziff. 4, Bundesverfassung und 107, Ziff. 4, Organisationsgesetz wird Umgang genommen.

4. Die Bundesanwaltschaft wird ersucht, den eidgenössischen Untersuchungsrichter mit der Anhebung der Untersuchung zu beauftragen.

A l'appui de cet arrêté le Conseil fédéral expose qu'une enquête administrative ayant révélé que Jules Bloch avait fait des dons d'argent aux fonctionnaires fédéraux Julien Junod et A. Rossé et que les trois prénommés s'étaient ainsi rendus coupables de corruption active et passive, il y a lieu, en application de l'art. 40 de la loi fédérale sur la responsabilité des fonctionnaires de la Confédération, d'ordonner contre eux des poursuites judiciaires. Le Conseil fédéral ajoute qu'il fait abstraction de la faculté de renvoyer les inculpés devant les assises fédérales et que les poursuites sont ordonnées dans ce sens que l'enquête sera instruite par le juge d'instruction fédéral et que la cause sera jugée par la Cour pénale fédérale ; en ce qui concerne la question de compétence, il se réfère à la décision prise par la Chambre d'accusation le 4 avril 1917 dans la cause Mühlemann.

Après clôture de l'enquête et sur le vu de l'acte d'accusation du Ministère public fédéral, la Chambre d'accusa-

tion du Tribunal fédéral a, en date du 9 novembre 1918, renvoyé devant la Cour pénale fédérale Jules Bloch, Julien Junod et Achille Rossé comme prévenus du délit de corruption réprimé par l'art. 56 Code pénal fédéral. La Chambre d'accusation déclare, quant à la compétence, se conformer à la jurisprudence fixée par elle dans l'arrêt de renvoi Mühlemann.

Devant la Cour pénale fédérale, les inculpés ont réservé leur droit de recourir à la Cour de cassation sur la question de compétence.

Par arrêt du 30 janvier 1919 la Cour pénale fédérale a acquitté A. Rossé et a condamné, pour contravention à l'art. 56 Code pénal fédéral, Jules Bloch à huit mois d'emprisonnement et à 10 000 fr. d'amende, Julien Junod à huit mois d'emprisonnement et à 2000 fr. d'amende.

Julien Junod et Jules Bloch ont recouru en cassation en temps utile, en concluant à l'annulation soit de l'arrêt de renvoi, soit du jugement de la Cour pénale fédérale. Ils soutiennent que, d'après l'art. 112 Const. féd. et l'art. 107 OJF, seules les assises fédérales étaient compétentes et ils demandent en conséquence que la cause soit renvoyée devant elles pour nouveau jugement.

Le Ministère public fédéral a conclu au rejet du recours.

A l'audience de ce jour, les représentants des recourants ont repris et développé les conclusions reproduites ci-dessus. Le Ministère public fédéral ne s'est pas fait représenter.

Considérant en droit :

Le recours en cassation est fondé uniquement (CPP art. 149 litt. a) sur la prétendue incompétence de la Cour pénale fédérale, les recourants soutenant que, d'après l'art. 112 ch. 4 Const. féd. et l'art. 107 ch. 4 OJF, le jugement de la cause ne pouvait être déféré qu'aux assises fédérales. Pour déterminer le sens et la portée des dispositions invoquées, il y a lieu de les placer dans leur cadre, c'est-à-dire de retracer le développement historique qui, ayant pour point de départ la constitution fédérale de

1848, a abouti à l'organisation actuelle en matière d'administration de la justice pénale fédérale.

A cet égard, on doit distinguer trois phases successives : celle du début jusqu'à l'entrée en vigueur du Code pénal fédéral, une seconde phase dès ce moment jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Organisation judiciaire fédérale de 1893 et enfin le régime actuel.

La première période est celle de la compétence exclusive des assises fédérales. La Constitution fédérale de 1848 institue le Tribunal fédéral et le charge d'exercer, avec l'assistance du jury, la justice pénale dans les cas énumérés sous litt. a à d de l'art. 104 — cas qui sont les mêmes que ceux prévus sous art. 112 ch. 1 à 4 de la Constitution de 1874, soit notamment (litt. a) « les cas concernant des fonctionnaires déferés à la justice pénale par l'autorité fédérale qui les a nommés ». Cette disposition est précisée par la loi du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et fonctionnaires de la Confédération qui institue (art. 4) le principe de la responsabilité pénale des fonctionnaires (tout en renvoyant (art. 6) à la législation ultérieure quant à la détermination des délits et quant aux peines à appliquer) et qui prévoit (art. 40) que les crimes et infractions graves aux lois fédérales commis par des fonctionnaires « doivent être déferés par le Conseil fédéral au Tribunal fédéral » et (art. 41) que les plaintes contre les fonctionnaires doivent être portées devant le Conseil fédéral, le Tribunal fédéral ne pouvant en être saisi que par décision du dit Conseil. La juridiction *cantonale*, en ce qui concerne les délits des fonctionnaires, n'est réservée (art. 15) qu'en cas de concours idéal, c'est-à-dire lorsque le même acte viole à la fois le droit fédéral et le droit cantonal et que l'Assemblée fédérale considère comme la plus grave la contravention à la loi cantonale. Abstraction faite de cette hypothèse, le Conseil fédéral ne peut renvoyer le fonctionnaire pour violation de la loi fédérale qu'aux assises fédérales, seule juridiction pénale fédérale prévue par la Constitution de 1848 et par le Code

de procédure pénale fédérale de 1851 ; depuis l'entrée en vigueur de ce Code, le renvoi aux assises n'émane d'ailleurs plus directement du Conseil fédéral : celui-ci, après avoir décidé les poursuites, charge le Juge d'instruction fédéral d'y procéder et, l'instruction une fois terminée, c'est la Chambre d'accusation qui saisit les assises.

La compétence *exclusive* des assises fédérales en matière de droit pénal fédéral a été supprimée par le Code pénal fédéral de 1853. Celui-ci ne la maintient que pour les délits expressément mentionnés à son art. 73 — au nombre desquels ne figurent pas les délits d'office des fonctionnaires — et il prescrit à l'art. 74 que « la poursuite et le jugement des autres crimes et délits prévus par le présent Code sont, dans la règle, renvoyés aux autorités cantonales », le Conseil fédéral conservant toutefois la faculté de les faire juger par les assises fédérales (cette faculté d'option n'existe d'ailleurs même pas quant aux délits de droit commun des fonctionnaires qui, aux termes de l'art. 75, tombent dans la compétence exclusive des tribunaux cantonaux). Le Code consacre ainsi une application restrictive du principe posé par la Constitution fédérale et par la loi de 1850 sur la responsabilité des fonctionnaires, puisque d'exclusive la compétence des assises fédérales devient facultative et exceptionnelle. L'article 77 litt. c réserve, il est vrai, les dispositions de la loi de 1850, mais, ainsi que la Chambre d'accusation l'a exposé dans l'arrêt Mühlemann du 4 avril 1917 aux considérants duquel il suffit de se référer sur ce point, cette réserve n'a pas pour but et pour effet de maintenir la compétence exclusive des assises fédérales quant aux délits des fonctionnaires et d'exclure par conséquent l'application de la règle formelle de l'art. 74 : la loi de 1850 n'est réservée que dans la mesure où elle n'est pas en contradiction avec cette règle, c'est-à-dire essentiellement en tant qu'elle subordonne la poursuite pénale des fonctionnaires à une décision préalable du Conseil fédéral. C'est dans ce sens

que se sont prononcés tous les auteurs qui ont traité la question (S. KAISER, Schweiz. Staatsrecht III p. 27-28 ; G. VOGT, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 13 p. 370 et suiv. ; BLUMER-MOREL II p. 201 et suiv. ; STOOSS, Holtzendorff's Gerichtssaal 50 p. 130 ; PFENNINGER, Strafrecht der Schweiz p. 342 et 564) et c'est dans ce sens également que s'est formée la pratique constante du Conseil fédéral : depuis 1853 en effet les assises fédérales n'ont plus eu à juger de délits de fonctionnaires, ceux-ci ayant été invariablement renvoyés devant les tribunaux cantonaux (cf. BURCKHARDT, Commentaire p. 784). La Constitution fédérale de 1874 s'est adaptée à ce nouvel état de choses. Alors que sous ch. 1 à 3 l'article 112 reproduit textuellement l'art. 104 litt. b, c et d de la Constitution de 1848 et maintient donc pour ces cas la compétence exclusive des assises, en ce qui concerne les délits des fonctionnaires le ch. 4 a reçu une rédaction différente de celle de l'ancien art. 104 litt. a : tandis que celui-ci déclarait d'une façon toute générale les assises compétentes pour « les cas concernant des fonctionnaires déférés à la justice pénale par l'autorité fédérale qui les a nommés », l'article 112 ch. 4 précise que la dite compétence existe « quand cette autorité en saisit le Tribunal fédéral » ; il réserve ainsi implicitement le cas où, conformément à l'art. 74 CPF, l'autorité saisit, non le Tribunal fédéral, mais les instances cantonales.

La loi d'organisation judiciaire de 1874 a laissé intact ce régime. Par contre celle de 1893 l'a modifié. Elle reproduit à son art. 107 l'article 112 Const. féd., mais elle abroge (art. 227 ch. 6) l'article 74 CPF et enfin à son art. 125 elle institue la Cour pénale fédérale comme instance ordinaire de jugement « des causes pénales qui sont soumises à la juridiction pénale de la Confédération et que la présente loi ne défère pas aux assises fédérales », le Conseil fédéral pouvant d'ailleurs (al. 2) déléguer l'instruction de ces causes aux autorités cantonales. La situation ainsi créée par la loi est claire en ce qui concerne

les causes qui, déjà auparavant, étaient de la compétence exclusive des assises (Const. féd. art. 112 ch. 1 à 3) : elles continuent à échapper à la compétence soit des autorités cantonales, soit de la Cour pénale fédérale. La situation est claire également en ce qui concerne les causes pénales que la Constitution et la loi ne placent pas dans la compétence des assises : elles tombent dans la compétence de la Cour pénale fédérale, à moins que le Conseil fédéral n'en délègue le jugement aux autorités cantonales. Mais par contre des doutes sont possibles quant aux actions pénales dirigées contre les fonctionnaires qui, ainsi qu'on l'a vu, pouvaient être jugées soit par les assises fédérales, soit par les tribunaux cantonaux : tombent-elles désormais dans la compétence exclusive des assises fédérales ? ou bien, la faculté d'option entre juridiction fédérale (assises) et juridiction cantonale est-elle purement et simplement maintenue à leur égard ? ou bien enfin est-elle complétée par la faculté nouvelle de renvoyer aussi à la Cour pénale fédérale ? La première solution a été soutenue à l'audience de ce jour par les représentants des recourants ; la seconde est celle qui était défendue dans l'acte de recours ; la troisième enfin est celle qui est consacrée par l'arrêt Mühlemann et par l'arrêt attaqué de la Chambre d'accusation.

La première solution ne peut évidemment être adoptée. Non seulement elle présenterait de sérieux inconvénients d'ordre pratique, non seulement elle serait en opposition avec la pratique constante suivie depuis 1893 jusqu'ici, non seulement elle serait contraire au vœu du législateur de 1893 qui n'était certainement pas d'étendre les compétences des assises fédérales (v. HAFNER, Exposé des motifs p. 126 et suiv. et Observations du Tribunal fédéral, p. 13 et suiv.), mais elle n'est pas même en accord avec le texte de l'art. 112 ch. 4 Const. féd. que croient pouvoir invoquer les recourants ; celui-ci ne prévoit en effet la compétence des assises fédérales que lorsque l'autorité fédérale saisit de la cause le Tribunal fédéral — ce qui

implique qu'elle a la faculté d'en saisir une autre autorité.

On ne peut pas davantage admettre la seconde solution, d'après laquelle le Conseil fédéral aurait une faculté d'option, mais qui ne pourrait s'exercer qu'entre assises fédérales, d'une part (à l'exclusion de la Cour pénale fédérale), et autorités cantonales, d'autre part. Le droit de renvoyer aux instances cantonales ne peut plus se fonder sur l'art. 74 CPF qui est abrogé, il ne découle aujourd'hui que de l'art. 125 al. 2 OJF ; or, d'après le texte formel de cette disposition, seules les affaires rentrant en principe dans la compétence de la Cour pénale fédérale peuvent par une décision expresse du Conseil fédéral être déferées aux tribunaux cantonaux. Il est donc impossible de reconnaître la compétence de ces tribunaux sans postuler du même coup celle de la Cour pénale fédérale ; alors qu'avant 1893 la compétence des autorités cantonales était en concours avec celle des assises fédérales, aujourd'hui elle est subsidiaire à celle de la Cour pénale fédérale.

On est ainsi forcément amené à adopter la troisième solution indiquée — faculté d'option entre les assises fédérales, la Cour pénale fédérale et les autorités cantonales. Elle est en parfaite harmonie avec l'évolution historique qui a été retracée et au cours de laquelle les assises fédérales, seules compétentes au début, se sont vu adjoindre, comme organes de l'administration de la justice pénale fédérale, tout d'abord les autorités cantonales, celles-ci étant ensuite complétées par l'institution de la Cour pénale fédérale. C'est en vain que les recourants se prévalent de la garantie constitutionnelle du jury : en ce qui concerne les délits des fonctionnaires, cette garantie n'a jamais existé, puisque dès l'entrée en vigueur du CPF qui a défini ces délits, il a été loisible de déferer les fonctionnaires aux instances cantonales et que dans nombre de cantons le jury n'existe pas ou n'est pas prévu pour le jugement de ces causes ; il n'y a aucune bonne raison de fond pour que la garantie du jury qui, de par la

volonté du législateur fédérale, n'existe pas par rapport aux autorités cantonales soit admise par rapport à la Cour pénale fédérale, organe au contraire tout désigné pour être saisi de causes semblables. Enfin on ne saurait tirer du texte de l'art. 107 OJF (112 Const. féd.) un argument décisif contre la compétence de la Cour pénale fédérale qui résulte de l'art. 125 OJF : pour établir l'accord entre ces deux dispositions, il suffit d'interpréter le terme « Tribunal fédéral », qui figure à l'art. 107 ch. 4, dans le sens que lui donne le préambule du même article, c'est à dire « Tribunal fédéral assisté du jury ». A ce propos il n'est pas sans intérêt de relever que cette interprétation a été adoptée par l'art. 365 de l'Avant-Projet de Code pénal suisse de 1916 — lequel, dans son texte allemand (par suite, sans doute, d'une inadvertance, le texte français reproduit sans modification l'art. 112 Const. féd.), dispose que le Tribunal fédéral assisté du jury connaît des « Straffälle, in denen eine Bundesbehörde die von ihnen ernannten Beamten den *Bundesassisen* überweist. » Rien ne permet de supposer que les rédacteurs de l'Avant-Projet aient voulu, par l'adjonction de ces mots, apporter une modification au principe constitutionnel de l'art. 112 ch. 4 ; ils en ont simplement précisé le sens et le juge est fondé à faire de même par voie d'interprétation. En résumé donc on aboutit au résultat suivant : Lorsque le Conseil fédéral ordonne des poursuites pénales contre un fonctionnaire, il a le choix entre la juridiction cantonale et la juridiction fédérale ; s'il n'adopte pas le premier parti, la procédure suivra le cours normal prévu par la loi fédérale, c'est-à-dire que l'affaire sera instruite par les soins du Ministère public fédéral et du Juge d'instruction fédéral et transmise ensuite, l'enquête une fois terminée (et sauf ordonnance de non-lieu), à la Chambre d'accusation qui déférera l'inculpé à l'organe ordinaire compétent en matière pénale, soit à la Cour pénale fédérale, à moins que, faisant usage de la faculté que lui laisse l'art. 107 ch. 4 OJF, le Conseil fédéral n'ait, par une

décision spéciale, désigné éventuellement pour le jugement de la cause les assises fédérales. En l'espèce, il n'y a pas eu de décision de ce genre ; au contraire le Conseil fédéral a expressement déclaré dans son arrêté qu'il faisait abstraction de la faculté de saisir les assises fédérales ; c'est donc avec raison que la Chambre d'accusation a renvoyé les prévenus devant la Cour pénale fédérale.

Vu ce qui précède, il est superflu de rechercher si Junod, fonctionnaire nommé non par le Conseil fédéral directement, mais par le Directeur de l'Administration fédérale de l'impôt, rentre dans la catégorie des fonctionnaires mentionnés à l'art. 107 ch. 4 OJF et s'il aurait pu par conséquent être déféré aux assises fédérales ; en tout état de cause, d'après ce qui vient d'être dit, ce renvoi constituait tout au plus une faculté et non une nécessité. Il n'y a pas lieu non plus d'élucider la question de savoir si, à supposer qu'on eût admis l'incompétence de la Cour pénale fédérale à l'égard du fonctionnaire Junod, on aurait dû par voie de conséquence et à raison de la connexité des délits admettre son incompétence également à l'égard du co-inculpé Bloch qui n'est pas fonctionnaire fédéral.

La Cour de cassation pénale prononce :

Le recours est écarté.

C. EXPROPRIATIONSRECHT

EXPROPRIATION

16. Arrêt du 5 Avril 1919 dans la cause Emery et Reich contre C.F.F.

Le promettant-acquéreur d'un immeuble n'a pas la qualité d'exproprié et ne peut donc réclamer à l'expropriant ni l'indemnité prévue à l'art. 3 ni celle prévue à l'art. 23 de la loi fédérale sur l'expropriation.

A. — Le 17 janvier 1908 les C.F.F. ont déposé les plans d'un projet d'expropriation de terrains sis à Montreux en vue du remplacement du passage à niveau de Crin par un passage sous voie. Ce projet comportait notamment l'expropriation d'une bande de terrain de 955 m² pris sur un pré d'environ 4000 m² appartenant aux hoirs Francey et qui ensuite de cette emprise aurait été partagé en deux parcelles. Les hoirs Francey ont fait leur déclaration de droits le 1^{er} février 1908. Le 3 janvier 1910 ils ont vendu leur propriété à la Grande Brasserie de Beau-regard qui voulait y construire des bâtiments pour son exploitation, mais qui a ensuite renoncé à ce projet ayant trouvé un emplacement mieux approprié.

Le 26 août 1911 la Grande Brasserie a passé devant notaire une option suivant laquelle elle s'engageait, pour une durée de 3 mois, à vendre l'immeuble à Jules Emery au prix de 155 000 fr. avec intérêts à 5 % dès le 1^{er} juillet 1911, le promettant vendeur étant seul lié. La vente n'est pas intervenue dans le délai fixé.