

Message

sur

le ministère public fédéral.

(Du 15 juin 1889.)

Monsieur le président et messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message un projet de loi sur le ministère public fédéral.

La première loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale, du 5 juin 1849, portait, à l'article 43 : « Le conseil fédéral élit un « procureur général pour toute la Confédération ; il nomme aussi « un procureur d'arrondissement, chaque fois qu'une instruction a « été ordonnée. Les fonctions de procureur général expirent en « même temps que celles du conseil fédéral. »

Et à l'article 44 : « Le procureur général est placé sous la « direction et la surveillance du conseil fédéral. »

Cette loi de 1849 portait en outre que les fonctions du ministère public seraient réglées par des lois spéciales.

Il a été donné suite à cette indication, d'un côté par la loi du 27 août 1851 sur la procédure pénale fédérale (Rec. off., II. 735), loi qui est actuellement encore en vigueur, et d'un autre côté par la loi fédérale du 20 décembre 1850 sur les attributions et le traitement du procureur général (Rec. off., II. 163).

Lorsqu'en 1856, le procureur général en charge à cette époque, M. Amiet, eut renoncé à ses fonctions pour la fin de l'année, le conseil fédéral se vit appelé à examiner la question de savoir s'il y avait lieu de repourvoir cet emploi. Il fut d'avis qu'il n'y avait pas lieu de le repourvoir pour le moment et il adressa à l'assemblée fédérale le 4 septembre 1856 un rapport sur les motifs qui le portaient à en faire la proposition.

Dans ce rapport, le conseil fédéral constatait que le poste de procureur général était déjà prévu dans les premières lois fédérales, savoir la loi sur l'organisation judiciaire, la loi sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police et la loi sur l'administration de la justice pénale.

Il constatait en outre que, indépendamment des travaux étendus que nécessitait la régularisation des questions d'heimatlosat, la sphère d'action du procureur général embrassait les affaires suivantes :

- 1° l'information préliminaire et en général les fonctions de la police judiciaire en matière pénale, les accusations et pourvois en cassation dont le tribunal fédéral était saisi, etc. ;
- 2° la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police, lorsqu'on n'en chargeait pas des avocats ;
- 3° les procès civils instruits devant le tribunal fédéral dans l'intérêt de la Confédération ;
- 4° l'étude et le soin des autres affaires juridiques qui se présentent fréquemment dans les diverses branches de l'administration.

Voici comment le conseil fédéral proposait de faire face à l'administration ultérieure de ces différentes affaires : attribuer les questions d'heimatlosat à un fonctionnaire spécial, versé en la matière ; reporter directement au département fédéral de justice et police les affaires visées sous chiffres 1 et 4 ; confier à des avocats toutes celles qui sont désignées sous nos 2 et 3.

Nantie de cette proposition, l'assemblée fédérale prit l'arrêté suivant, à la date du 23 septembre 1856.

« Le conseil fédéral est autorisé à laisser vacante pour le moment la place de procureur général de la Confédération, étant entendu que les affaires relevant de ce poste seront suivies comme il est dit dans le message du 4 septembre 1856 et qu'il sera présenté en temps et lieu un rapport et des propositions sur la question de la repourvue de l'emploi. »

Les départements s'étant prononcés en 1857 pour le maintien de l'état de choses tel qu'il existait à cette époque, on renonça à proposer la nomination d'un nouveau procureur général. C'était maintenir l'état de fait créé par l'arrêté fédéral du 23 septembre 1856. Chaque département était libre de s'adjoindre pour les procès civils un avocat de son choix et le conseil fédéral nommait dans chaque cas spécial un procureur général fédéral pour la poursuite des affaires pénales criminelles ou de police politique.

Cette organisation est demeurée en vigueur jusqu'en 1874. On en était suffisamment satisfait pour que, lors de l'élaboration de la loi fédérale du 27 juin 1874 sur la nouvelle organisation judiciaire fédérale, on admit comme commandé par les circonstances d'abroger la loi fédérale du 20 décembre 1850 sur les attributions et le traitement du procureur général et d'édicter à sa place l'article 37 de la nouvelle loi, en ces termes: « Le conseil fédéral nomme dans chaque cas spécial le procureur général de la Confédération » (Rec. off., nouv. série, I. 117).

En attendant, nous pouvons constater qu'on a maintes fois soulevé et discuté avec plus ou moins d'énergie au cours des années la question de savoir si l'n'y aurait pas lieu de réélire un procureur général. Le cas s'est notamment présenté en 1879, provoqué qu'il était par une note d'honoraires que l'on trouva par trop exagérée. Le conseil fédéral en prit occasion pour inviter le département de justice et police, sous date du 24 décembre 1879, à lui faire rapport sur la question de savoir si le poste de procureur général prévu à l'article 6 de la loi du 27 août 1851 sur la procédure pénale fédérale (Rec. off., II. 735), mais demeuré vacant depuis 1857, ne devrait pas être repourvu. Le département crut devoir porter cette invitation à la connaissance du tribunal fédéral et en conférer avec des délégués de ce corps, ce qui eut lieu en février 1880. Ces délégués, évidemment d'accord avec le tribunal lui-même, se prononcèrent contre le rétablissement du poste de procureur général, estimant que cette institution ne répondait pas à un besoin réel. Suivant eux, l'administration pouvait recourir à la procédure écrite chaque fois qu'elle aurait à se présenter devant le tribunal fédéral.

Il va sans dire que la question soulevée ne saurait être traitée uniquement à ce point de vue spécial. Les affaires auxquelles la réponse des délégués du tribunal fédéral s'applique sont actuellement en si petit nombre qu'elles ne justifieraient pas, il est vrai, le rétablissement du poste de procureur général. Il ne faut cependant pas perdre de vue que leur nombre pourrait s'accroître considérablement.

Le développement de nos institutions, tel qu'il doit découler de la constitution fédérale de 1874, tend à prendre chaque année des proportions plus grandes. Des desiderata nouveaux surgissent constamment et s'accumulent. Tout ce travail exige des collaborateurs vigoureux et capables, au courant de toutes les questions, en état de faire de la bonne besogne.

Dans cette lutte progressive, ce sont non seulement les affaires du département de justice et police qui augmentent, mais aussi

celles de l'administration tout entière, car chaque département a son contingent d'affaires d'une nature juridique. On s'adresse pour y pourvoir au département de justice et police.

Dans un autre ordre d'idées, nous devons rappeler que les conditions politiques et sociales dans lesquelles nous vivons se sont considérablement modifiées depuis 1880. Les relations que le pays entretient avec les états voisins tendent à devenir de plus en plus nombreuses et délicates. Les enquêtes de nature politique qu'il a fallu ouvrir à différentes reprises par suite de circonstances qu'il n'est pas nécessaire de rappeler ici, ainsi tout particulièrement en 1885, 1888 et 1889, ont aussi démontré à l'évidence que les autorités de police ne sont pas organisées de manière à pouvoir instruire ces sortes d'enquêtes avec toute la diligence et toute l'unité qu'elles demandent. Admettons un instant que nous fussions mis par la loi fédérale sur la procédure pénale fédérale en possession de moyens suffisants pour rechercher les délits politiques et les tentatives de semblables délits avant qu'ils eussent reçu un commencement d'exécution, ainsi que pour les faire dûment poursuivre soit par les autorités politiques, soit par les autorités judiciaires. L'organisation en serait-elle moins défectueuse? Non pas. Il manquerait toujours, dans une certaine mesure du moins, une direction uniforme.

Nous avons déjà insisté vivement sur le manque d'une organisation répondant à ces exigences dans notre rapport du 12 mars 1888, justifiant un crédit pour une meilleure organisation de la police politique. Malgré leur bonne volonté, à laquelle nous rendons pleine justice, les cantons ne sont pas en mesure de satisfaire aux exigences toujours croissantes du service de la police des étrangers. Or, comme nous n'avons d'autre police que celle des cantons, il s'ensuit nécessairement que nous devons rechercher les voies et moyens d'utiliser efficacement cette ressource, de manière à pouvoir remplir les devoirs internationaux qui nous incombent. M. le conseiller national Muller a déjà fait ressortir, dans son rapport de 1885 sur l'enquête contre les anarchistes, qu'il était absolument indispensable de mettre au service de l'autorité exécutive de la Confédération, dans l'intérêt du pays, une police politique sérieusement organisée, de manière à lui permettre de faire face aux obligations que lui impose l'article 102, chiffres 8 et 10, de la constitution fédérale, tâche dans l'accomplissement de laquelle elle a le droit d'attendre le concours non seulement de la législation, mais encore du peuple tout entier.

A ce point de vue encore, la présence d'un procureur général rendra des services considérables, en créant un lien régulier et per-

manent entre l'autorité fédérale et les cantons et en assurant ainsi une bonne organisation de la police politique.

Nous répondons ainsi au vœu exprimé par les commissions des chambres fédérales dans leurs rapports de mars 1888, vœu auquel l'assemblée fédérale elle-même s'est associée.

On avait bien fait déjà, il est vrai, quelques tentatives pour réaliser le but poursuivi. Mais les moyens auxquels on a eu recours ne se sont pas montrés suffisants. Nous devons donc revenir à l'idée primitive d'une organisation plus serrée, idée qui trouvera en partie sa réalisation par l'institution du procureur général.

Comme nous l'avons déjà dit, le procureur général sera d'ailleurs chargé d'une quantité d'autres affaires. Il redeviendra dans les procès civils l'avocat des départements et y représentera la Confédération. Il sera appelé à préparer pour tous les départements les consultations que ceux-ci prennent de plus en plus l'habitude de demander au département de justice. Son concours sera également précieux dans nombre de questions soulevées dans le domaine du droit international privé.

Quant à l'autre partie de sa mission, plus étendue de beaucoup que la première, le procureur général la rencontrera dans le domaine du droit pénal. En ce moment surtout, où l'on s'occupe de centraliser le droit pénal et tout d'abord de réviser le code pénal fédéral et la procédure pénale fédérale, autant de questions qui doivent intéresser le monde des juristes, la création d'un office permanent, en mesure de revoir les différents travaux et de les mettre en harmonie les uns avec les autres, est d'un grand prix. Il lui incombera aussi le soin de suivre d'un œil attentif toutes les actions pénales dont le jugement est renvoyé dans la règle aux tribunaux cantonaux à teneur de l'article 74 du code pénal fédéral, ainsi pour atteinte portée à la sécurité des chemins de fer et des tramways (50 à 70 cas par année), pour délits contre la régularité du vote, pour falsification de documents fédéraux, etc. Il faut examiner les jugements rendus sur ces délits au point de vue de leur concordance avec la loi. Le procureur général aura à voir s'il y a lieu d'en faire l'objet d'un appel ou d'une demande en cassation et à y pourvoir au besoin. L'exécution des peines d'emprisonnement, le recouvrement des amendes, etc., rentreront également dans sa sphère d'activité. Les contraventions en matière de douane, les infractions à la loi fiscale de la Confédération, résultant de la violation des prescriptions sur l'alcool, etc., fourniront au procureur général un nombre respectable d'affaires. Il devra remplir dans les enquêtes de quelque importance les fonctions multiples qui sont prévues dans la loi sur la procé-

dure pénale fédérale, surveiller la marche de l'enquête, soutenir l'accusation et remplir à l'audience des assises le rôle d'accusateur public, etc., etc.

On ne parvient pas à épuiser dans ces quelques lignes les attributions du procureur général. La pratique et les décisions successives de l'autorité supérieure en préciseront les limites. Aussi les attributions du procureur général ne sont-elles définies qu'à grands traits dans le projet de loi ci-annexé.

Ceci dit, il ne nous paraît pas nécessaire d'entrer dans d'autres explications pour justifier le projet. Seul l'article 4 de celui-ci nous suggère encore quelques observations. Il porte que dans des circonstances spéciales le conseil fédéral peut désigner d'autres représentants du ministère public et qu'il fixe leurs honoraires. La loi de 1849 sur l'organisation judiciaire fédérale, aujourd'hui abrogée, portait que chaque fois qu'une instruction aurait été ordonnée le conseil fédéral aurait à nommer, à côté du procureur général, un procureur d'arrondissement.

Nous ne croyons nullement nécessaire de faire revivre cette disposition. Dans la règle, c'est le procureur général lui-même qui fonctionnera. Cependant il faut prévoir les cas où les circonstances commandent de donner au procureur général un remplaçant, un suppléant ou des adjoints. Il peut arriver, par exemple, qu'une enquête pénale et des assises aient lieu dans une région de la Suisse dont le procureur général ne possède qu'imparfaitement la langue. Il peut arriver aussi que plusieurs poursuites soient conduites simultanément dans plusieurs parties de la Suisse. On doit prévoir encore le cas où le procureur général est malade, celui où il est récusé, celui où, dans un long procès, il paraît utile et prudent de lui adjoindre un collaborateur. Dans ces circonstances et pour d'autres encore, le conseil fédéral pourvoira, cas pour cas, aux besoins; non seulement il n'est pas nécessaire d'instituer pour cela un fonctionnaire permanent, mais il est au contraire utile que le choix puisse être fait dans chaque cas selon ses exigences particulières.

Nous vous recommandons l'adoption du projet de loi ci-annexé.

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

Berne, le 15 juin 1889.

Au nom du conseil fédéral suisse,
Le président de la Confédération :
 HAMMER.

Le chancelier de la Confédération :
 RINGIER.

Projet.

Loi fédérale

sur

le ministère public de la Confédération.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du conseil fédéral du 15 juin 1889,

arrête :

1. Le poste de procureur général fédéral est rétabli.
2. Le procureur général fédéral est attaché au département fédéral de justice et police. Il est chargé :
 - a. de remplir les fonctions qui lui sont attribuées par les lois fédérales, notamment par la loi sur la procédure pénale fédérale et par celle sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération ;
 - b. de suivre toutes les affaires rentrant dans le ressort du département fédéral de justice et police et dont il sera chargé par l'autorité fédérale ;
 - c. de défendre sur mandat spécial les droits et les intérêts de la Confédération devant les tribunaux.

3. Le traitement du procureur général fédéral est fixé à 8000 francs par an. Les indemnités de voyage lui sont bonifiées comme il est prescrit pour les fonctionnaires fédéraux.

4. Pour des besoins spéciaux, le conseil fédéral peut désigner d'autres représentants du ministère public. Il fixe leurs honoraires.

5. L'article 37 de la loi de 1874 sur l'organisation judiciaire fédérale est abrogé.

6. Le conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant la votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer l'époque où elle entrera en vigueur.

Message sur le ministère public fédéral. (Du 15 juin 1889.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1889
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.06.1889
Date	
Data	
Seite	791-798
Page	
Pagina	
Ref. No	10 069 403

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.