

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant un projet de loi fédérale sur les délits contre la sûreté publique dans le territoire de la Confédération suisse.

(Du 18 décembre 1893.)

Monsieur le président et messieurs,

Dans son rapport sur l'enquête intervenue en mai et juin 1885, à l'occasion des menées anarchistes en Suisse, le procureur général de la Confédération, M. Edouard Müller, attirait l'attention sur l'insuffisance du code pénal fédéral et des codes pénaux des cantons relativement à la répression des délits anarchistes. Les anarchistes ont pour but, disait-il, d'anéantir la société actuelle par la violence, et leurs délits ont un caractère plutôt social que politique; il en concluait que l'on devait apporter le plus d'unité possible dans leur répression, en d'autres termes, qu'il ne devait exister à cet effet, dans un même état, qu'un seul droit et une seule procédure.

De notre côté, nous sommes convaincus de l'insuffisance des dispositions législatives fédérales et cantonales relatives aux délits anarchistes, et nous cherchons, depuis plusieurs années, à remédier à cet état de choses en complétant le code pénal fédéral.

En 1890, notre département de justice et police en entreprit la révision et soumit à une commission d'experts réunie à Berne, le 15 avril, sous la présidence de M. le conseiller fédéral Ruchonnet, ses propositions, parmi lesquelles se trouvaient aussi des dispositions

ayant trait à la provocation aux délits anarchistes et à la lutte des classes.

La commission donna aux propositions du département un préavis favorable et ne réclama qu'un petit nombre de modifications portant, en particulier, sur la rédaction.

Le département renonça cependant à présenter un projet de loi, soit par le motif que les travaux préparatoires, entrepris, dès cette époque, en vue de l'unification du droit pénal, laissaient supposer que la nouvelle législation ne manquerait pas de traiter du délit anarchiste, soit parce que, durant ces dernières années, la sûreté publique semblait moins menacée par des délits de ce genre et la propagande par le fait traverser une période d'accalmie.

Mais le crime odieux d'un Ravachol et les terribles attentats survenus dernièrement à Barcelone et à Paris ont démontré que l'anarchisme ne restait pas inactif et gagnait de nouveaux adhérents. La Suisse n'a, jusqu'ici, pas eu à souffrir des attentats à la dynamite, mais certains faits qui se sont passés sur son territoire dénotent que l'anarchisme peut aussi faire courir un danger sérieux à notre pays. Il est donc absolument nécessaire de s'opposer à ses menées et d'édicter des peines sévères contre le délit anarchiste. Nous éviterons ainsi d'encourir le reproche de ne pouvoir, faute de compétence et de dispositions pénales, faire subir aux coupables le châtement qu'ils méritent, et nous pourrons peut-être, au moyen d'une législation sévère, prévenir de semblables délits.

Les articles 2, 85, chiffres 2, 7 et 8, et 114 de la constitution fédérale attribuent à la Confédération la compétence nécessaire pour édicter les dispositions pénales prévues dans le projet que nous vous soumettons.

A l'appui des diverses dispositions, nous exposerons ce qui suit.

Provocation à des délits mettant la vie en danger.

Art. 1^{er}.

La provocation aux délits anarchistes mérite une attention particulière. Car, quelque condamnables et lâches que soient les actes par lesquels se manifeste l'anarchisme, il repose cependant, comme les délits politiques, sur une conviction, et ses adhérents agissent avec méthode et d'après un système déterminé.

Aussi faut-il chercher l'origine du délit anarchiste dans la propagande en faveur de ce système, lorsqu'elle ne se borne pas à une théorie faisant abstraction de toute réalisation. Celui donc qui excite

au pillage, au meurtre, à l'incendie, uniquement par principe, tombe sous le coup de la loi pénale, aussi bien que celui qui provoque à un acte déterminé, que la provocation ou les instructions données aient abouti ou non à un résultat pratique. Suivant les circonstances, la glorification de délits anarchistes peut aussi impliquer une provocation.

On doit surtout punir la provocation à de semblables délits et les instructions données en vue de les commettre, lorsque ces actes ont pour but de préparer la révolution sociale, le renversement de l'état.

Fabrication, détention, transmission, transport, etc., de matières explosibles destinées à des délits.

Art. 2.

Celui qui s'occupe de la fabrication de matières explosibles ou les détient, transmet, transporte, etc., en sachant qu'elles doivent servir à des délits, est un criminel qui, directement ou indirectement, coopère à la réussite d'un attentat anarchiste, le sachant et le voulant.

Il doit donc tomber sous le coup de la loi pénale même lorsqu'il n'a pas été initié aux délits déterminés qui se tramaient ou que le plan n'en a pas encore été arrêté. La loi pénale ne pourra lutter efficacement contre les attentats anarchistes, si elle ne punit non seulement la tentative et la consommation de délits déterminés contre la vie, mais encore les actes qui les préparent. Notre article mentionne, en particulier, le fait de donner des instructions en vue de la fabrication de matières explosibles, sans en ignorer la destination criminelle.

L'anarchisme distribue les rôles entre ses adhérents, et l'un des plus importants consiste à utiliser ses connaissances scientifiques au service de l'anarchisme et à mettre le criminel ignorant en état de répandre la mort.

Le projet menaçant d'une peine celui qui, sans ignorer qu'elles doivent servir à un but criminel, détient, transmet ou transporte des matières explosibles ou s'en sert d'une manière quelconque, nous croyons atteindre, par là, tous les faits punissables qui peuvent se présenter dans ce domaine.

Usage criminel de matières explosibles.

Art. 3.

Cet article vise toutes les formes de l'attentat offrant un danger général. Le résultat découle, dans la règle, de circonstances indépen-

dantes de la volonté du coupable. Il est donc juste de ne pas faire dépendre la peine du résultat. Celui qui lance une bombe a commis l'acte le plus caractéristique de la propagande par le fait et, par là, mérité la peine la plus sévère.

Inobservation du devoir de dénonciation.

Art. 4.

Il n'est pas nécessaire de démontrer que chacun doit dénoncer à la police l'individu qu'il sait avoir projeté ou exécuté un attentat. Il est juste de punir la violation de ce devoir. Ce sera là une mesure préventive efficace. On devra cependant avoir égard aux relations personnelles.

Délit de presse.

Art. 5.

La provocation au délit (article 1^{er}) se manifeste souvent par la voie de la presse ou par des moyens semblables.

Ceux qui coopèrent sciemment à la perpétration de semblables délits par la voie de la presse doivent être punis d'abord comme complices.

On peut coopérer sciemment à la multiplication ou à la propagation d'un écrit délictueux sans être complice au sens strict du mot. L'article 5 a donc prévu une peine spéciale pour ce cas.

Le système d'une échelle des diverses responsabilités, établi par les articles 69 et suivants du code pénal fédéral, n'est pas applicable ici, parce qu'il repose essentiellement sur des présomptions légales.

Peines.

Articles 1 à 5.

On a prévu des peines sévères pour les divers délits. Mais, si l'on considère l'épouvantable malheur dont ces crimes peuvent accabler une partie considérable de la société, on reconnaîtra qu'il est juste de dépasser un peu ici la mesure des peines ordinaires.

Il est temps de dire à l'anarchisme: « Jusqu'ici et pas plus loin ».

Rapport du projet avec le code pénal de 1853.

Art. 6.

Notre projet est, en réalité, un complément au code pénal fédéral, et c'est uniquement pour des raisons de technique juridique

que nous n'avons pas jugé bon d'en adjoindre, à ce dernier, les dispositions comme partie intégrante. Les *dispositions générales* du code pénal fédéral du 4 février 1853 sont donc aussi applicables à ces délits. Nous rappelons, à cette occasion, que l'article 9 règle les rapports entre le code pénal fédéral et les législations pénales des cantons.

Juridiction.

Art. 7.

Les considérations que nous venons de présenter nous dispensent d'expliquer que ces délits relèvent de la justice pénale fédérale.

C'est à la cour pénale fédérale qu'il appartiendra de connaître de ces délits, à moins que le conseil fédéral ne les défère aux autorités cantonales.

Clause de referendum.

Art. 8.

L'article 8 renferme la clause de referendum et donne au conseil fédéral le pouvoir de fixer la date de l'entrée en vigueur de la loi.

Après l'exposé qui précède, nous vous prions, messieurs, de bien vouloir soumettre à vos délibérations le projet que nous avons l'honneur de vous présenter, et nous saisissons cette occasion pour vous renouveler l'assurance de notre parfaite considération.

Berne, le 18 décembre 1893.

Au nom du conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération :

SCHENK.

Le chancelier de la Confédération :

RINGIER.

Projet.

Loi fédérale

concernant

les délits contre la sûreté publique dans le
territoire de la Confédération.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu les articles 2 et 85, chiffres 2, 7 et 8, de la constitution fédérale, et dans le but de compléter le code pénal fédéral du 4 février 1853,

en application de l'article 114 de la constitution fédérale,
vu le message du conseil fédéral du 18 décembre 1893,

décète :

Art. 1^{er}. Celui qui, ouvertement ou par des moyens détournés aura provoqué à commettre des actes criminels mettant la vie en danger ou donné des instructions à cet effet sera puni de la réclusion.

S'il a agi dans l'intention de préparer ou de provoquer, par la violence, le renversement de l'ordre politique ou social, la peine sera de cinq ans de réclusion au moins.

Art. 2. Quiconque, sachant qu'elles sont destinées à un usage criminel, fabrique des matières explosibles ou donne des instructions à cet effet, les détient, transmet ou transporte, ou s'en sert d'une manière quelconque, sera puni de cinq ans de réclusion au moins.

Art. 3. Quiconque fait un usage criminel de matières explosibles sera puni de dix ans de réclusion au moins, ou même de la réclusion à perpétuité.

Art. 4. Quiconque ne dénonce pas à l'autorité celui qu'il sait avoir prémédité ou fait un usage criminel de matières explosibles sera puni d'un emprisonnement de trois mois au moins.

L'inobservation de cette prescription pourra rester impunie, eu égard aux relations personnelles existant entre le criminel et la personne tenue à dénonciation.

Art. 5. Si les délits mentionnés à l'article 1^{er} sont commis par la voie de la presse ou par des moyens analogues, ceux qui auront coopéré sciemment à la multiplication ou à la propagation des écrits, sans cependant être auteurs, instigateurs ou complices, seront punis de la prison ou d'une amende pouvant s'élever à 10,000 francs, ou de ces deux peines cumulées.

Art. 6. Les dispositions générales du code pénal fédéral sont applicables aux délits prévus par la présente loi. Ne sont pas applicables les articles 69 à 72 de ce code.

Art. 7. Les délits prévus par la présente loi relèvent de la juridiction pénale fédérale.

Art. 8. Le conseil fédéral est chargé de publier la présente loi, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, et de fixer la date de son entrée en vigueur.

Rapport provisoire

du

conseil fédéral sur l'exécution du postulat concernant le rétablissement de l'équilibre financier, accompagnant le tableau des résultats des comptes pour les années 1888 à 1892 et des budgets pour les années 1893 à 1897.

(Du 2 décembre 1893.)

Monsieur le président et messieurs,

Lors de la discussion du budget pour 1893, l'assemblée fédérale a adopté, sous chiffre 4, le postulat suivant :

« Le conseil fédéral est invité à présenter un rapport spécial sur la situation générale des finances fédérales et éventuellement à faire aux chambres fédérales des propositions pour le rétablissement de l'équilibre financier. »

En exécution de ce postulat, notre département des finances avait fait établir en premier lieu, aussitôt après la clôture du compte d'état pour l'année 1893, un tableau des recettes et dépenses classées par rubriques principales, comprenant la période de 1888 à 1892.

Ce tableau terminé, les départements furent invités au commencement du mois d'avril de l'année courante, d'une part, à soumettre à un examen approfondi les fluctuations qui s'étaient

produites dans les recettes et dépenses de leurs services et de rechercher les principales causes de l'accroissement des dépenses, soit de la diminution des recettes, et d'autre part, à envisager les budgets des cinq années prochaines (1893 à 1897) et à se rendre compte des charges qui résulteront sûrement des lois ou arrêtés fédéraux existants ou en discussion. Chaque département devait en même temps rechercher sérieusement de quelle manière il serait possible de faire disparaître, soit en restreignant les dépenses, soit en augmentant les recettes, le déficit inquiétant qui subsiste même après les dépenses extraordinaires pour le militaire.

Ces rapports détaillés devaient être suivis d'une discussion générale au sein du conseil fédéral, à l'effet d'arrêter le texte définitif du rapport et des propositions à présenter à l'assemblée fédérale.

Mais lorsque tous les rapports des départements furent enfin réunis, le moment était aussi arrivé où les départements étaient obligés d'établir le budget définitif pour 1894. Comme les budgets des années 1895, 1896 et 1897 devaient naturellement s'appuyer sur celui de 1894, force fut de suspendre la discussion de ce budget triennal jusqu'à l'époque où le budget de 1894 aurait été arrêté.

Prenant en considération le postulat susrelaté, le conseil fédéral soumit le budget de 1894 à une discussion très approfondie et introduisit des modifications très importantes tant dans les recettes que dans les dépenses des budgets primitifs des départements. On put se convaincre alors qu'il fallait remanier complètement les budgets pour 1895, 1896 et 1897, pour les mettre en harmonie avec celui élaboré pour 1894. Après de nombreuses séances du conseil fédéral, le département des finances fut enfin en mesure, le 20 novembre écoulé, de nous soumettre un tableau comparatif des résultats des comptes d'état de 1888 à 1892 et du budget quinquennal de 1893 à 1897. Les départements furent ensuite derechef invités à remanier leurs commentaires sur la base des chiffres fixés, et il était entendu qu'à ces nouveaux rapports des départements se joindraient, après discussion au conseil fédéral, les conclusions et propositions de ce dernier.

Lors même que ces rapports nous arriveront avec toute la célérité voulue, nous croyons néanmoins qu'au vu de l'importance capitale de cet objet et des occupations nombreuses des membres du conseil fédéral pendant la session de décembre, nous ne pourrions guère traiter cette affaire et présenter nos propositions définitives à l'assemblée fédérale durant cette même session. Nous préférons dès lors vous donner, en attendant, connaissance de la situation, tout en vous remettant le tableau des résultats des

comptes d'état pour les années 1888 à 1892 et des budgets pour 1893 à 1897.

Ce tableau accuse les résultats suivants :

Compte d'état pour	1888,	solde actif	fr.	1,327,775.	97
»	»	1889,	»	»	1,136,094. 99
»	»	1890,	»	»	932,870. 31
»	»	1891,	déficit	fr.	3,970,109. 98
»	»	1892,	»	»	10,285,806. 61
Budget	»	1893,	»	»	10,165,000. —
»	»	1894,	»	»	3,845,000. —
»	»	1895,	»	»	4,085,000. —
»	»	1896,	»	»	2,290,000. —
»	»	1897,	»	»	660,000. —

Les déficits de 1891 jusques et y compris 1894 s'élèvent par conséquent à 28,265,916 francs.

En admettant que les budgets pour 1893 et 1894 soient exacts, il nous resterait de l'emprunt de 1889 de fr. 25,000,000 et de celui de 1892 de » 5,000,000

fr. 30,000,000

encore environ 1,734,000 francs pour couvrir le déficit de 1895.

Afin que l'on puisse apprécier plus justement notre budget quinquennal et à défaut d'un commentaire détaillé, nous l'accompagnerons des explications suivantes :

Les recettes et dépenses des budgets pour 1893 à 1897 correspondent au formulaire actuellement en usage pour le compte d'état; là où des chiffres ont été déplacés par rapport aux années précédentes, les titres, les rubriques et les sous-rubriques des comptes d'état pour 1888 à 1892 ont été adaptés autant que possible au formulaire actuel.

C'est ainsi, en particulier, qu'au chapitre *département militaire* les recettes et dépenses des 4 établissements de régie, éliminées dès 1890 du budget principal en évitation d'un double emploi, ne figurent pas non plus dans les rubriques pour 1888 et 1889. Le tableau ne contient donc partout que les excédants actifs ou passifs de ces établissements.

A partir de 1894, le même système de comptabilité est appliqué à l'administration des poudres et il n'est plus porté en compte que

le produit net de la régie des poudres (voir page 580 du message concernant le budget pour 1894).

Au chapitre *département des finances*, il a été prévu des recettes et dépenses de 3 millions pour frappes de monnaies. Les bénéfices éventuels réalisés sur les frappes iront au fonds de réserve de la monnaie.

Les *recettes des péages* de 1895 se fondent sur les 37 millions du budget pour 1894. L'augmentation annuelle de 100,000 francs doit marquer la plus-value résultant de l'accroissement naturel du trafic.

Pour fixer les *recettes du département des postes*, on s'est basé, d'une part, sur la circonstance qu'en 1894 l'échelle de traitements adoptée en son temps par l'assemblée fédérale en vue d'améliorer la situation des fonctionnaires et employés subalternes, aura été appliquée partout et, d'autre part, sur la supposition que les recettes continueraient à augmenter d'environ un million par an. Il va sans dire qu'une augmentation du trafic entraînerait nécessairement aussi une augmentation des dépenses, notamment des « frais de transport ». Néanmoins nous avons prévu que le produit net de l'administration des postes s'élèverait

en 1895	.	.	.	.	à	fr.	726,700
» 1896	.	.	.	.	»	»	1,124,000
» 1897	.	.	.	.	»	»	1,402,300

Ajoutons que si dans le budget pour 1893 les recettes de l'administration des postes sont devisées à 26,668,000 francs, tandis que dans celui pour 1894 elles ne se montent qu'à 26,326,000 francs, il ne s'agit nullement d'une diminution des recettes. Cette différence apparente provient uniquement d'un nouveau mode de décompte entre l'administration des postes et celle des péages (voir message concernant le budget pour 1894, page 608).

En élaborant la partie du budget qui traite du *service des emprunts fédéraux*, nous sommes partis de la supposition, fondée sur les résultats d'exploitation de 1893, que le déficit du compte du fonds des chemins de fer résultant de la participation financière de la Confédération à la compagnie du Jura-Simplon, disparaîtrait d'ici à 1897.

En revanche, nous n'avons plus porté en recettes, à partir de 1895, d'intérêts actifs de capitaux placés et nous avons inscrit dans les dépenses des intérêts passifs qui sont la conséquence naturelle des déficits prévus pour les années 1895 à 1897.

Le budget du *tribunal fédéral* se base, dès 1894, sur la nouvelle organisation judiciaire fédérale.

Département de l'intérieur. Les subsides aux cantons pour travaux publics (corrections de rivières et constructions de routes) correspondent partout à des arrêtés fédéraux; nous y avons ajouté pour chaque année une somme de 500,000 francs pour les subventions ne dépassant pas 50,000 francs, qui rentrent dans la compétence du conseil fédéral.

Dans les dépenses pour bâtiments se trouve compris un million par an pour le bâtiment du parlement, à partir de 1895.

En outre, il a été tenu compte de tous les bâtiments postaux et des péages en construction, ainsi que de quelques projets pendants.

Au vu du sort incertain de la nouvelle loi sur les traitements des fonctionnaires du *département militaire*, nous avons conservé les traitements actuels, en usant toutefois de la latitude accordée par l'arrêté fédéral du 12 au 18 avril 1887, qui permet d'allouer un supplément s'élevant jusqu'au 10 % de leur traitement aux fonctionnaires touchant un traitement inférieur à 5000 francs.

Maintenant que le nouvel armement de l'infanterie est terminé, que la poudre à faible fumée a été introduite et que la plupart des fortifications sont achevées, les postes du budget des dépenses: armement et équipement, matériel de guerre et fortifications accusent des réductions réjouissantes. En ce qui concerne les deux premiers articles, nous sommes revenus à des chiffres tout à fait normaux, tandis que la garde, l'administration et l'entretien des fortifications nous occasionneront une dépense permanente annuelle d'environ 500,000 francs. Les budgets pour 1895 et 1896 contiennent chacun une somme de 500,000 francs pour les travaux de fortifications supplémentaires au Luziensteig.

Le tableau ci-après démontre le mieux les lourdes charges résultant du nouvel armement et le retour à un budget de dépenses normal pour le département militaire.

1888	.	.	.	.	fr. 19,110,484. 26
1889	.	.	.	.	» 20,256,948. 62
1890	.	.	.	.	» 21,578,441. 68
1891	.	.	.	.	» 25,204,474. 08
1892	.	.	.	.	» 36,152,149. 48
1893	.	.	.	.	» 31,807,943. —
1894	.	.	.	.	» 24,422,491. —

1895	.	.	.	.	fr. 22,615,500. —
1896	.	.	.	.	» 21,554,500. —
1897	.	.	.	.	» 21,074,500. —

Les recettes du *département des péages* se ressentent des effets de la nouvelle sur les péages avec ses bureaux des péages à l'intérieur, ainsi que de la surveillance plus active de la frontière nécessitée par la guerre de tarifs avec la France.

Département de l'industrie. Nous n'avons encore rien prévu pour l'assurance contre les accidents et la maladie, parce que le conseil fédéral a la conviction que les lois instituant ces assurances ne pourront entrer en vigueur que si l'on introduit simultanément le monopole du tabac. Aussi bien les frais d'administration que les bonifications et subventions reconbues nécessaires par la commission d'experts, devront être payés au moyen de ces nouvelles recettes.

Au chapitre *département de l'agriculture*, nous avons prévu, il est vrai, une augmentation assez considérable des subventions pour l'encouragement et l'avancement de l'agriculture. Mais cette augmentation sera insuffisante quand l'arrêté fédéral destiné à remplacer celui du 27 juin 1884 produira ses effets. Elle serait encore bien plus insuffisante si le nouvel arrêté allait réellement beaucoup plus loin que les propositions du conseil fédéral.

Département des postes et chemins de fer. En renvoyant à ce que nous avons déjà dit au sujet des recettes, nous ajouterons que si les dépenses de l'inspectorat administratif ont considérablement augmenté, c'est parce qu'on a tenu compte, à partir de 1894, de la réorganisation projetée du département.

Pour les motifs déjà développés au commencement de ce rapport, nous sommes obligés de renvoyer, pour de plus amples détails, au rapport principal qui renfermera les propositions du conseil fédéral concernant le rétablissement de l'équilibre financier. Nous ne négligerons rien pour le terminer assez tôt pour qu'il puisse être remis *avant* la prochaine session de l'assemblée fédérale aux membres des commissions que vous voudrez nommer dès maintenant.

Pour faire suite à ce rapport provisoire, nous croyons devoir vous confirmer ce que nous vous avons dit déjà dans un de nos bulletins et dans l'introduction du message concernant le budget pour 1894. Persuadés que, malgré tous les efforts faits pour limiter et réduire les dépenses, l'équilibre financier ne pourra être rétabli que par de nouvelles sources de revenus, nous avons chargé nos

départements des finances et de l'industrie, en leur ouvrant à cet effet les crédits nécessaires, de continuer leurs études et de nous présenter ensuite un rapport et des conclusions sur le rendement probable du monopole fédéral du tabac et sur la manière dont on pourrait l'introduire tout en sauvegardant dans la mesure du possible les intérêts de l'industrie indigène du tabac.

Ces travaux sont poussés avec activité.

Nous saisissons cette occasion, pour vous présenter, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre parfaite considération.

Berne, le 2 décembre 1893.

Au nom du conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération :

SCHENK.

Le chancelier de la Confédération :

RENGIER.

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant un, projet de loi fédérale sur les délits contre la sûreté publique dans le territoire de la Confédération suisse. (Du 18 décembre 1893.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1893
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	54
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.12.1893
Date	
Data	
Seite	769-782
Page	
Pagina	
Ref. No	10 071 384

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.