

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

LIV^{me} année. Vol. II. N° 18.

30 avril 1902.

Abonnement par année (franco dans toute la Suisse): 5 francs.
Prix d'insertion 15 centimes la ligne ou son espace. Les insertions doivent être transmises franco à l'expédition.— Imprimerie et expédition de C.-J. Wyss, à Berne.

Rapport

de la

Commission du Conseil national

concernant

l'incident diplomatique survenu entre la Suisse
et l'Italie.

(Du 22 avril 1902.)

Monsieur le président et messieurs,

Le Conseil fédéral faisait le 10 avril dernier aux Conseils législatifs la surprenante communication qu'il s'était vu contraint de rompre ses relations officielles avec le ministre d'Italie, M. le commandeur Silvestrelli, et que le ministre italien des affaires étrangères, M. Prinetti, avait fait de même à l'égard du ministre de Suisse à Rome, M. Carlin.

En même temps, le Conseil fédéral annonçait un rapport sur cette affaire.

Ce rapport, suivi des documents relatifs à l'incident, se trouve depuis le 15 avril entre vos mains; je me borne à y renvoyer pour éviter des répétitions inutiles. De son côté, le gouvernement italien a remis également au parlement de son pays un livre vert contenant les mêmes documents, sans toutefois y joindre de rapport. Je constate que ce livre vert, en tant qu'il s'agit des notes échangées, s'accorde avec le livre bleu suisse, de sorte qu'au point de vue des faits, ils ne présentent pas de différence. Le Conseil fédéral exprime l'espoir à

la fin de son rapport que l'Assemblée fédérale voudra bien approuver son attitude en cette affaire.

Puisqu'il s'agit aujourd'hui pour l'Assemblée fédérale de se prononcer sur un point de nature diplomatique, il nous faut trancher d'abord la question constitutionnelle de la compétence.

D'après l'article 102, chiffre 8, de la constitution, il n'y a pas à douter que le Conseil fédéral ne soit exclusivement compétent pour traiter les affaires avec l'étranger. Mais d'après l'article 85, chiffre 11, toute l'administration est sous la haute surveillance de l'Assemblée fédérale et, chaque année, le Conseil fédéral présente à l'approbation de cette assemblée un rapport sur sa gestion. Le présent rapport est un fragment anticipé du rapport de gestion de 1902; la commission estime donc qu'il doit être traité comme le rapport de gestion habituel.

Après un examen approfondi des pièces, la commission vous propose à l'unanimité d'approuver l'attitude du Conseil fédéral dans cette affaire. Elle fait valoir les considérations suivantes :

Dans son entretien du 5 février dernier avec le président de la Confédération, le ministre d'Italie, M. Silvestrelli, se plaignit exclusivement de l'article paru à Genève dans le « Risveglio » du 18 janvier 1902, article outrageant pour la mémoire de feu le roi Humbert. Ces attaques cyniques et tout-à-fait injustifiées de la part d'une feuille publiée en Suisse sont profondément regrettables. Le roi Humbert était un monarque bienveillant, qui a toujours montré envers la Suisse des dispositions amicales, et dont la mort tragique, causée par une main criminelle, a ému notre pays d'une profonde sympathie. Mais il ne s'agissait pas dans l'espèce de qualifier moralement l'article incriminé; le Conseil fédéral devait avant tout soulever et examiner la question de savoir si et à quelles conditions la loi suisse permettait des poursuites judiciaires. Il a demandé à ce propos le préavis du procureur général de la Confédération et celui de son Département de Justice et Police, lesquels aboutissent à la conclusion, parfaitement juste, que le cas tombe exclusivement sous le coup de l'article 42 du Code pénal fédéral du 4 février 1853, ainsi conçu :

« Art. 42. L'outrage public envers une nation étrangère ou son souverain ou un gouvernement étranger, sera puni d'une amende qui peut être portée à deux mille francs et, dans des cas graves, être cumulée avec six mois au plus d'emprisonnement. *Les poursuites ne peuvent toutefois être exercées que*

sur la demande du gouvernement étranger, pourvu qu'il y ait réciprocité envers la Confédération.»

Cette dernière disposition n'est point particulière au code pénal fédéral; les codes pénaux allemand, autrichien, français, et même italien disposent que, dans le cas d'outrage envers un souverain étranger, l'action pénale ne peut être exercée qu'à la demande du gouvernement dont le souverain est attaqué, et l'Allemagne exige en outre, comme la Suisse, l'assurance de la réciprocité.

Cette disposition a déjà été appliquée plusieurs fois.

Le gouvernement allemand n'a jamais fait difficulté de se soumettre aux prescriptions d'un État étranger, ou d'exiger d'un État étranger l'observation des lois allemandes, par exemple en 1888, lorsqu'un pamphlet offensant pour lui fut publié lors du carnaval de Bâle. Par note du 26 mars 1888 au président de la Confédération, la légation d'Allemagne, d'ordre de son gouvernement, demandait au Conseil fédéral de faire ouvrir une enquête pénale. La note ajoutait :

«Le soussigné n'hésite pas à assurer le Conseil fédéral que toute offense publique, adressée en Allemagne au gouvernement suisse sera, sur sa demande, poursuivie et punie.»

Le Conseil fédéral décida le 10 avril, d'ouvrir une enquête pénale, et le 17 juin, les assises fédérales à Bâle condamnaient le principal accusé à 800 francs d'amende et éventuellement à 160 jours de prison. J'ajoute encore qu'en ce qui concerne la réciprocité de la part de l'État plaignant, la déclaration de son gouvernement n'est pas suffisante; le tribunal qui juge doit encore examiner librement, la question de savoir si la réciprocité est effectivement assurée. La cour pénale fédérale suisse a expressément posé ce principe dans l'affaire susmentionnée et examiné la question au point de vue de la loi allemande.

Ces jours derniers, eut lieu à Elberfeld, sur la base de l'article 103 du code pénal allemand, le procès intenté contre l'auteur d'un pamphlet outrageant envers l'empereur d'Autriche; le gouvernement autrichien avait demandé des poursuites par l'organe de son ministre à Berlin.

En outre, en 1888, l'ambassade d'Allemagne a déposé une plainte auprès du ministère français des affaires étrangères, au sujet d'affiches, répandues dans Paris à la mort de l'empereur Guillaume premier, affiches outrageantes pour ce souverain.

La loi pénale italienne sur la presse, du 26 mars 1848, dispose spécialement à son article 25 que les outrages envers des souverains ou des chefs d'Etat étrangers sont punis de la peine d'emprisonnement, dont la durée peut aller jusqu'à six mois, cumulée avec une amende de 100 à 1000 livres.

L'article 50 de la même loi renferme en outre la disposition suivante: « Les outrages prononcés contre des souverains ou des chefs d'Etat étrangers ne donnent lieu à poursuites pénales que sur la demande même du souverain ou du chef d'Etat attaqué ». Ces dispositions s'accordent avec celles du code pénal italien du 30 juin 1899, articles 12^s et 40, statuant que les outrages envers un souverain étranger, même quand il n'émanent pas de la presse, constituent un délit pouvant donner lieu à des poursuites, mais que ces poursuites ne peuvent s'opérer que sur la réquisition du gouvernement étranger.

Le Conseil fédéral a, d'une façon absolument correcte, attiré l'attention sur les dispositions de l'article 42 du code pénal fédéral dans ses deux notes des 25 février et 12 mars écoulés. Toutefois, M. Silvestrelli a déclaré, dans sa note du 8 mars, que le gouvernement italien n'avait pas l'intention de demander des poursuites pour le cas incriminé et « qu'il croyait avoir assez fait en rappelant le gouvernement fédéral à l'observance de ses devoirs internationaux. » Quant à la demande de réciprocité, « elle ne lui paraissait pas appropriée aux circonstances ». M. Silvestrelli n'a donc pas voulu entrer dans la voie que lui indiquait le Conseil fédéral et qui est tracée par la législation suisse. Au contraire, il demandait que le Conseil fédéral agit contrairement aux lois de son propre pays. Il reprochait en même temps, d'une manière assez peu dissimulée, au gouvernement suisse de ne pas observer ses devoirs internationaux et protestait contre l'impunité accordée en Suisse à des publications pareilles. Il tenait ce langage au moment même où le Conseil fédéral déclarait être prêt à ordonner une enquête pénale sur la demande du gouvernement italien. Le Conseil fédéral froissé du ton insolite de cette note, s'est borné à protester contre sa forme et son contenu, dans sa réponse du 12 mars. Il espérait toujours que M. Silvestrelli reviendrait de son erreur.

Mais celui-ci maintint sa manière de voir et, dans sa note du 23 mars, déclara « ne pouvoir admettre comme afférentes au débat les affirmations d'ordre juridique du Conseil fédéral ». Cette observation était inacceptable, précisément parce que

l'exposé juridique du Conseil fédéral renfermait tout le litige. Dans cette même note, M. Silvestrelli abandonnait l'objet du débat et se référait à d'autres réclamations que la légation avait présentées verbalement en juin 1901 à M. Brenner, alors président de la Confédération au sujet des agissements du *Risveglio*.

Il est vrai que M. Berti, alors chargé d'affaires d'Italie, s'était plaint verbalement auprès du président de la Confédération, en juin de l'année dernière, au sujet de deux articles du *Risveglio* du 8 du même mois faisant l'apologie du crime de Bresci.

Il y a lieu de relever ici que les autorités et le peuple suisse sont indignés des excès de la presse anarchiste et ne sont nullement disposés à laisser troubler impunément par des agitateurs la tranquillité et la paix intérieures, ainsi que nos bons rapports avec les Etats étrangers. Toutefois, dans l'espèce, le Conseil fédéral avait à examiner tout d'abord s'il était possible, en conformité de la législation suisse, de procéder à des poursuites pénales. Or, les rapports requis par le Conseil fédéral concluaient dans un sens négatif, le délit n'étant pas suffisamment caractérisé. Ils se référaient en particulier à un arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 29 mai 1900 dans un cas analogue.

Basé sur ces considérations juridiques, le Conseil fédéral, par sa note du 10 juillet 1901, a informé le chargé d'affaires d'Italie qu'il devait renoncer à poursuivre le *Risveglio*.

La légation d'Italie n'ayant rien répondu, le Conseil fédéral pouvait, à bon droit, considérer l'affaire comme terminée.

Dans sa conversation avec le président de la Confédération, sept mois après cet incident, M. Silvestrelli lui a parlé uniquement de l'article du *Risveglio* du 18 janvier 1902, dont il lui a laissé un exemplaire.

Une preuve irréfutable en est fournie par la dépêche adressée le même jour à M. Prinetti par M. Silvestrelli, dépêche qui n'est pas mentionnée dans le *livre bleu* suisse, mais bien dans le *livre vert* italien, et qui contient le passage suivant :

« J'ai donné connaissance aujourd'hui au président de la Confédération d'un article du journal: *Le Risveglio*, et j'ai attiré son attention sur cet article, puis à la fin: M. le président de la Confédération m'a prié de lui laisser cet article

afin de le soumettre à l'examen du Département de Justice et Police. »

L'échange de notes qui a eu lieu ensuite n'a concerné naturellement que ce dernier article exclusivement, et le Conseil fédéral ne pouvait pas admettre que, dans sa note du 23 mars M. Silvestrelli reviendrait en termes généraux sur une question résolue. Dans cette dernière note, non seulement M. Silvestrelli déclare ne « pas pouvoir admettre comme afférentes au débat les allégations du Conseil fédéral », mais il maintient catégoriquement et réitère les insinuations que le Conseil fédéral avait déjà dû repousser comme incompatibles avec sa dignité. Après cela, il n'était plus possible de continuer les négociations. Le Conseil fédéral, désirant maintenir dans toute leur intégrité les bons rapports existant entre la Suisse et l'Italie, a fait demander au gouvernement italien, par sa légation à Rome, de vouloir bien remplacer M. Silvestrelli par un autre diplomate. Sa demande ayant été repoussée, il s'est vu dans l'obligation de cesser ses rapports avec M. Silvestrelli.

Votre commission est d'avis que le Conseil fédéral ne pouvait pas se comporter autrement. Avant tout, M. Silvestrelli a demandé au Conseil fédéral d'agir contrairement à la législation de son propre pays. Il a oublié que le Conseil fédéral est lié lui-même à la constitution et aux lois de la Confédération et qu'il doit les protéger.

Le Conseil fédéral a agi avec calme et dignité, et il peut aussi être convaincu de l'approbation de l'opinion nationale tout entière.

Nous voyons une preuve de cette approbation dans la presse suisse, unanime à déclarer que le Conseil fédéral a agi correctement et en conformité de ses devoirs.

Rien ne justifie non plus le reproche que le Conseil fédéral, en présence de la propagande anarchiste, n'ait pas rempli ses devoirs internationaux.

Nous constatons avec satisfaction — et nous pourrions appuyer notre dire sur de nombreux exemples — qu'à cet égard le Conseil fédéral s'est toujours acquitté de sa tâche avec sagesse, prudence et fermeté.

La commission déplore un conflit que le Conseil fédéral n'a provoqué en aucune façon et dont il ne saurait être rendu responsable.

La Suisse et l'Italie sont deux peuples voisins unis par des liens d'ancienne amitié ; leurs rapports sont fréquents et

multiples, leurs intérêts réciproques les rapprochent nécessairement l'un de l'autre.

Il faut donc espérer que cet incident ne troublera en rien les relations entre les deux pays et qu'il trouvera bientôt une solution satisfaisante.

Voici la proposition que j'ai l'honneur de vous soumettre au nom de la commission :

« L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, après avoir pris connaissance du message du Conseil fédéral du 15 avril 1902 concernant l'incident diplomatique entre la Suisse et l'Italie,

prend acte des déclarations du Conseil fédéral et approuve son attitude dans cette affaire ».

Berne, le 22 avril 1902.

Pour la commission,

Le rapporteur :

A. BROSI, conseiller national.

Note. Cette proposition a été adoptée par le Conseil national à l'unanimité et sans discussion (113 voix).

Rapport de la Commission du Conseil national concernant l'incident diplomatique survenu entre la Suisse et l'Italie. (Du 22 avril 1902.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1902
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.04.1902
Date	
Data	
Seite	997-1003
Page	
Pagina	
Ref. No	10 074 954

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.