

## 142

E 21/13882

*Proposition du Chef du Département fédéral de Justice et Police, E. Ruffy,  
au Conseil fédéral*

P

Berne, 28 juillet 1894

Par communication verbale du 18 juillet 1894<sup>1</sup>, le gouvernement italien exprimait l'idée qu'il serait utile et nécessaire qu'une entente intervînt entre l'Italie et la Suisse pour rendre plus efficaces et profitables les mesures que l'un et l'autre des pays étaient obligés de prendre contre les anarchistes. Pour préciser l'idée de son gouvernement, M. le Ministre d'Italie fit suivre la conversation qu'il avait eue avec le Chef du Département fédéral de justice et police du «Pro-Mémoire» ci-joint.<sup>2</sup> Le 23 juillet M. Peiroleri communiquait en outre verbalement la dépêche également annexée aux présentes<sup>3</sup>, dans laquelle le gouvernement italien déclare ne pas considérer comme nécessaire un accord formel si les gouvernements voulaient seulement autoriser les autorités de frontière à établir un échange régulier et confidentiel des nouvelles qui leur parviennent au sujet du passage, de la surveillance et de l'arrestation d'anarchistes.

Le Département fédéral de justice et police, après avoir conféré avec le Procureur général de la Confédération et lui avoir demandé le préavis ci-joint, expose au Conseil ce qui suit:

1. Quelque désirables que soient des mesures d'ensemble du monde civilisé contre le fléau de l'anarchie, l'idée d'un *entente*, soit d'un *engagement réciproque* entre la Suisse et l'Italie et créant à chacun des pays dans le domaine de la poursuite des anarchistes des droits et des devoirs envers l'autre, ne nous paraît pas admissible.

Et d'abord une pareille entente, pour être parfaite, devrait nécessairement revêtir, dans une certaine mesure au moins, la forme d'un traité. Dans ce cas, à teneur de l'alinéa 5 de l'art. 85 de la Constitution fédérale, c'est à l'Assemblée fédérale et non au Conseil fédéral qu'il appartiendrait de lier la Suisse.

Puis, à supposer que l'entente fût intervenue, son exécution ne manquerait pas de présenter pour la Suisse de très grosses difficultés. La police faite aux frontières n'est pas exercée, en effet, par des agents de la Confédération; ce sont les cantons qui l'organisent et la commandent et la Confédération pourrait facilement se trouver dans l'impossibilité de remplir ses engagements faute d'organes nécessaires à cet effet.

Enfin la Suisse s'est armée elle-même et de son propre mouvement de dispositions légales, aujourd'hui en vigueur, contre les anarchistes. Il est certainement préférable pour elle de continuer à agir ainsi librement et en conservant dans ce domaine toute son indépendance d'action. Ce qu'elle aurait, en effet, accordé à

---

1. Non reproduite.

2. Non reproduit.

3. Non reproduite.

un de ses voisins elle ne pourrait pas facilement le refuser à un autre; de là pourraient naître pour elle sur toutes ses frontières des obligations multiples, difficiles à remplir et peut-être parfois incompatibles avec la dignité de la Confédération.

2. Un engagement réciproque de remettre aux autorités de police de l'Etat voisin les anarchistes expulsés ne paraît pas non plus compatible avec notre droit public.

En effet, en expulsant un étranger de son territoire, l'Etat fait usage d'un droit souverain. Or il ne nous paraît point indiqué de limiter d'une façon quelconque l'exercice de ce droit; nous pensons au contraire qu'il est de l'essence de la souveraineté d'un Etat de pouvoir l'exercer avec les mains absolument libres.

En outre, par la remise des expulsés en mains des autorités de police de l'Etat voisin, l'Etat expulsant opérerait dans plus d'un cas une extradition en dehors des formes et des conditions des lois et des traités.

Or pour ce qui concerne la Suisse le domaine de l'extradition est réglé par la loi du 22 janvier 1892<sup>4</sup> et toute mesure qui pourrait avoir pour résultat d'opérer des extraditions par un moyen détourné serait contraire à la dite loi.

3. En revanche il paraît utile et désirable que les autorités de police de nos frontières soient renseignées le plus exactement possible sur tout ce qui concerne les anarchistes qui peuvent se trouver dans leur voisinage. Le caractère essentiellement mobile et ambulante de ces individus rend leur surveillance particulièrement difficile. Pour que cette surveillance indispensable puisse s'exercer avec quelque fruit, il est nécessaire que les polices des divers Etats se renseignent mutuellement sur les allées et les venues, sur les intentions connues, en un mot sur tout ce qu'elles savent sur les anarchistes de leur connaissance.

En fait, ces communications ont déjà lieu sur plusieurs points de nos frontières pour le plus grand bien des pays intéressés.

Nous pensons qu'il serait bon que ces relations se généralisent et loin de voir un inconvénient nous verrions un avantage à ce qu'elles s'établissent en particulier à la frontière de l'Italie puisque celle-ci le désire.<sup>5</sup>

Pour donner suite à ce désir et à l'idée que nous avons nous-même de la nécessité de relations des polices à la frontière, nous pensons qu'il pourrait être adressé dans ce sens une invitation aux cantons frontières leur recommandant d'établir avec prudence et grand soin ces communications.<sup>6</sup>

Le Département de justice et police propose donc qu'il soit répondu par un «pro memoria»<sup>7</sup> à la légation italienne dans le sens des trois points ci-dessus.<sup>8</sup>

4. Cf. loi fédérale sur l'extradition aux Etats étrangers du 22 janvier 1892 (*FF*, 1892, I, pp. 444—458; *RO*, 1892, vol. 12, pp. 721—741).

5. Cf. copie d'une note du gouvernement italien, non datée, non reproduite.

6. Cf. annexe 1 au présent document.

7. Reproduit en annexe 2 au présent document.

8. Le Conseil fédéral entérina la position du DFJP dans sa séance du 31 juillet 1894 (Cf. E 1004 1/178, n° 3180).

28 JUILLET 1894

317

E 21/13882

## ANNEXE 1

*Le Conseil fédéral à quelques cantons frontières<sup>9</sup>*

LC

Berne, 8 août 1894

Ensuite des mesures prises par la France et l'Italie contre les anarchistes, il est à prévoir qu'un certain nombre de ces dangereux individus passeront nos frontières soit de leur propre gré, soit qu'ils y soient contraints par les polices des Etats voisins.

Dans cette situation, une surveillance de plus en plus serrée est absolument commandée si nous voulons éviter de voir se créer sur notre territoire des centres anarchistes inquiétants.

Mais pour que cette surveillance puisse s'exercer d'une manière utile sur un élément essentiellement mobile et vagabond, la collaboration réciproque des organes de police des deux côtés des frontières nous paraît indispensable. C'est par les communications que se feraient mutuellement et d'une façon continue les polices frontières suisse, française et italienne de tous les renseignements qu'elles auraient sur les anarchistes de leur connaissance, sur leurs allées et leurs venues, sur leurs intentions connues ou présumées, qu'il serait possible aux organes de police de suivre avec quelques chances de succès les entreprises de propagande par la parole ou par le fait auxquelles pourraient tenter de se livrer les dits personnages sur notre territoire ou dans son voisinage.

Nous venons donc vous prier de bien vouloir prendre les mesures voulues pour que vos polices conservent soigneusement le contact avec les polices voisines là où ce contact existe déjà et pour que des relations s'établissent là où elles n'existeraient pas encore, mais où cela paraîtrait possible et utile en vue de la surveillance visée. Nous sommes certains que vous rencontrerez de la part des autorités voisines bon accueil en vue de cette œuvre d'utilité et de défense générales.

Nous vous prions aussi de bien vouloir nous transmettre par la voie du procureur général de la Confédération le plus rapidement et le plus régulièrement possible toutes les nouvelles et tous les renseignements intéressants que vous recueilleriez d'une façon ou d'une autre sur les anarchistes et leurs menées.

## ANNEXE 2

*Le Conseil fédéral au Ministre d'Italie à Berne, Baron A. Peiroleri*

M

Berne, 31 juillet 1894

*Pro Memoria*

Le Conseil fédéral suisse est loin de méconnaître la nécessité de mesures énergiques contre les entreprises anarchiques et la Confédération n'a pas manqué de s'armer, dans ce domaine, par l'élaboration d'une loi qui est aujourd'hui en vigueur.<sup>10</sup> Mais les dispositions de la Constitution ne permettraient pas au Conseil fédéral de lier la Suisse par un accord ou un contrat sans l'intervention des Chambres. Il estime du reste que pour agir rapidement et utilement, il est bon de pouvoir le faire selon les besoins et en toute liberté.

9. Berne, Grisons, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève.

10. Cf. RO, 1895, vol. 14, pp. 286—288.

318

21 AOÛT 1894

Le Conseil fédéral ne pense pas non plus être à même de consentir à remettre aux autorités de police d'un Etat voisin les expulsés par mesure d'ordre public. En effet, une pareille disposition équivaldrait, dans bien des cas, à une extradition contraire au droit public fédéral et opérée au mépris des dispositions de la loi du 22 janvier 1892.

Par contre, le Conseil fédéral sent tout le prix qu'ont des communications régulières entre les autorités de police des frontières en vue de se renseigner mutuellement et confidentiellement sur le mouvement des anarchistes du voisinage. Il exprimera donc aux gouvernements des cantons intéressés le désir de voir s'établir ces communications si utiles, là où elles n'existent pas déjà.