

13

F 1222.14

RAPPORT VERBAL

De M. Charles LUCAS

SUR LA PEINE DE MORT EN SUISSE

ET LES DIVERSES PHASES

DE LA RÉVISION DE L'ARTICLE 65 DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

(Séance de l'Académie des sciences morales et politiques du 31 mai 1879).



J'avais l'honneur à la dernière séance de faire hommage à l'Académie, au nom de M. le Dr Hilty, professeur à l'Université de Berne, de son savant écrit sur la peine de mort à l'occasion de la révision de l'article 65 de la Constitution Suisse. J'ai dit quelques mots du retentissement que cet incident avait eu non-seulement en Suisse, mais en Europe, des vives discussions qu'il avait soulevées dans la presse et des intéressantes publications dont il avait été l'objet, parmi lesquelles l'écrit de M. Hilty pouvait être considéré comme la plus remarquable et la plus remarquée.

J'ai cru devoir prendre part moi-même, je ne dirai pas à la vivacité, mais seulement à l'importance de ces discussions dans une lettre adressée à mon savant ami M. le commandeur Francisco Carrara, membre du Sénat italien, lettre que malgré son étendue la presse a reproduite dans les trois langues allemande, française et italienne, qui sont en usage dans la Confédération Suisse.

Je n'aurais pas voulu introduire cet incident dans cette enceinte avant qu'il ne fût clos et que son appréciation fût tombée dans le domaine de l'histoire. Il ne s'agit donc aucunement ici de la question philosophique de la peine de mort considérée dans ses rapports avec le droit de punir, mais purement et simplement de l'appréciation d'un incident d'un grand intérêt historique.

L'importance de cette communication aurait demandé un rapport écrit; mais le temps m'a manqué, et je prie l'Académie de vouloir bien accorder avec sa bienveillance habituelle une indulgente attention au rapport verbal que je viens lui présenter, et dans lequel je m'efforcerais de suivre

un ordre méthodique, pour permettre d'en saisir plus facilement les développements et l'ensemble même.

Un pays qui compte 2,600,000 habitants, la Suisse a, dans l'article 65 de sa Constitution du 29 mai 1874, aboli la peine de mort et les peines corporelles. Au bout de cinq ans ce pays s'est demandé s'il y avait lieu à révision de cet article 65 par suite du péril que pourrait encourir la sécurité publique si on prolongeait la durée de cette expérience. Tous les pouvoirs publics et le peuple lui-même ont été appelés à se prononcer sur cette question de révision, et c'est à l'impartialité historique qu'il appartient de se prononcer à son tour sur le résultat d'une expérience qui intéresse à un si haut degré le perfectionnement de la législation criminelle et le progrès même humanitaire.

Je dirai successivement les circonstances qui motivèrent l'introduction de l'article 65 dans la Constitution de 1874; celles ensuite qui ont amené la Suisse à se demander s'il y avait lieu de réviser cet article au point de vue de la sécurité publique; enfin le véritable sens qu'on doit attacher à la solution donnée à cette question de révision par les pouvoirs publics et par la votation des cantons et du peuple de la Confédération helvétique.

J'ai cru devoir faire cette communication à l'Académie parce qu'ayant en main l'ensemble des renseignements nécessaires à cette appréciation historique provenant de source authentique et j'ajouterai même officielle, car plusieurs sont dus à la bienveillante transmission de M. le ministre de Suisse à Paris, je ne pouvais, dans l'intérêt historique, m'abstenir d'en faire usage.

J'ai pensé encore que les partisans et les adversaires de la peine de mort dont les opinions sont également respectables, parce que ce n'était pas pour eux une thèse à soutenir, mais un grave problème à élucider par les lumières de l'expérience, étaient mutuellement intéressés à recueillir celles que l'incident suisse venait leur offrir.

I

L'ADOPTION DE L'ARTICLE 65 EN 1874 ET LA DEMANDE DE RÉVISION EN 1878.

En se plaçant au point de vue de l'état de la civilisation de la Suisse, on ne saurait adresser le reproche de témérité à l'article 65 de la Constitution qui vint déclarer en 1874 l'abolition de la peine de mort. Les ren-

seignements et les faits cités par le Message fédéral justifient cette déclaration. Il indique, en effet, qu'au moment de l'adoption de la Constitution, sur les vingt-deux cantons dont se compose la Confédération helvétique, il n'y avait eu depuis vingt-trois ans aucune exécution capitale dans quatorze d'entre eux. Il ajoute que six cantons avaient déjà pris l'initiative de la suppression légale de l'échafaud. Il constate enfin que les pays des deux côtés de l'Atlantique où la peine de mort avait été abolie étaient habités par vingt-sept millions d'hommes et que la Suisse pouvait légitimement aspirer par son état de civilisation à prendre rang parmi eux.

Mais il est d'autres points de vue auxquels l'article 65 ne semble pas aussi irréprochable. C'était, en effet, un procédé peu correct que de placer la déclaration en principe de l'abolition de la peine de mort dans une Constitution qui avait pour objet l'organisation politique du pays. C'était de plus un procédé bien brusque que celui d'interrompre le mouvement abolitionniste dans les cantons, au lieu de le laisser y suivre son développement progressif et régulier qui offrait assurément plus de chances de stabilité. En se reportant à 1866, époque à laquelle, à l'occasion d'une révision partielle de la Constitution, le peuple avait répondu par un vote négatif à la proposition d'y introduire la suppression de la peine de mort, on pouvait trouver par trop évasif le procédé qui reproduisait cette proposition abolitive dans un vote en bloc de la Constitution.

Tout cela paraîtrait inexplicable si l'on ne savait que l'article 65 ne s'inspirait pas uniquement du progrès humanitaire à réaliser par l'abolition de la peine de mort. Cet article ne représentait pas seulement l'opinion abolitionniste, mais celle du l'unification pénale qui était déjà fort accréditée en Suisse et qui, par l'interdiction aux cantons de prononcer la peine de mort, leur enlevait ainsi sur ce point important leur liberté législative.

C'est ainsi que par l'article 65 on faisait une regrettable confusion de la question constitutionnelle et de celle de la peine de mort, et la seconde n'y avait qu'en apparence le rôle principal. De là, cette confusion avait pour conséquence funeste que le rétablissement de la peine de mort devenant pour les cantons la condition du rétablissement de leur liberté législative, la suppression de la peine de mort devait être pour tous les défenseurs de la souveraineté des cantons la condition de la recouvrer.

L'article 120 de la Constitution leur en indiquait le moyen, c'était le recours au pétitionnement afin d'arriver à soumettre la révision de l'ar-

de 65 à un vote séparé du peuple, qu'on avait évité par le vote en bloc de la Constitution.

Deux crimes furent commis en novembre 1878, l'un dans le canton de Fribourg, l'autre dans celui de Saint-Gall. Ces crimes étaient horribles; mais comme le dit le message du Conseil fédéral, des crimes non moins atroces avaient été commis à des époques antérieures.

L'horreur produite par ces crimes fut surexcitée par les récits de plusieurs journaux, et des comités de pétitionnement s'organisèrent pour demander à la haute assemblée fédérale, composée du Conseil des États ou des cantons et du Conseil national, la révision de l'article 65 de la Constitution qui prononçait l'abolition de la peine de mort et des peines corporelles.

Ces pétitions avaient réuni 30,000 signatures lorsqu'elles devinrent, à la séance du 17 décembre 1878 du Conseil des États, l'objet de la motion de M. Freuler.

II

LA MOTION DE M. FREULER DU 17 DÉCEMBRE ET SES DIVERSES PHASES JUSQU'AU COMPROMIS DU 28 MARS 1879.

Je vais suivre rapidement cette motion de M. Freuler depuis sa présentation à la séance du 17 décembre jusqu'au compromis du 28 mars. La motion de M. Freuler concluait à la suppression de l'article 65 et au rétablissement des châtimens corporels et de la peine de mort, sauf en matière politique. Cette motion fut prise en considération par le Conseil des États ou des cantons à la majorité de 30 voix contre 12; mais elle ne fut l'objet que d'un préavis dans le Conseil national qui, à la majorité de 50 voix contre 28, en prononça le renvoi à l'examen du Conseil fédéral avec invitation de présenter son rapport à une session extraordinaire dont l'ouverture fut fixée au 17 mars.

Le Conseil fédéral s'empressa de procéder à une enquête sur tous les faits propres à constater l'influence que l'abolition de la peine de mort avait pu exercer sur le mouvement de la criminalité depuis 1874. Il adressa à tous les cantons, en date du 9 janvier, un questionnaire auquel était jointe une circulaire contenant toutes les explications nécessaires à la saine intelligence des réponses aux renseignements demandés.

Le 7 mars, le Conseil fédéral publia le Message dans lequel il appréciait les résultats de l'enquête, sans négliger le mouvement comparé de

la criminalité dans les pays étrangers. La question lui sembla devoir être ainsi posée :

« Les expériences qui ont été faites depuis que la nouvelle Constitution est entrée en vigueur, ont-elles, comme le prétendent les pétitionnaires et la motion de M. Freuler, démontré que le peuple suisse n'est pas en état de supporter à la longue l'abolition de la peine de mort, et que le rétablissement de cette dernière paraît en conséquence nécessaire? »

Le Message arrive à cette conclusion spéciale relative aux résultats de l'enquête :

« 1° Les crimes, en particulier l'assassinat, ont subi en Suisse, quelque augmentation pendant les cinq dernières années;

« 2° Cette augmentation, comparée à celle qui s'est produite dans des États voisins où la peine de mort est appliquée, n'a rien d'exceptionnel ni d'inquiétant; proportionnellement elle est au contraire moindre;

« 3° Aucun fait positif ne prouve que l'augmentation incontestable des crimes en Suisse soit la conséquence de l'abolition de la peine de mort. »

Le Message indique alors quelques-unes des causes locales et générales qui ont influé en Suisse et en Europe sur l'accroissement de la criminalité, et il se termine par cette conclusion finale « qu'il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur la motion de M. Freuler, ni sur les pétitions des citoyens suisses qui demandent la révision de l'article 65. »

La session extraordinaire s'ouvrit le 17 mars. Quoique dans le Conseil des États l'intérêt commun de la liberté législative semblât devoir rallier les voix à la révision de l'article 65, la division qui se produisit au sein de la commission chargée de l'examen du Message du Conseil fédéral, nécessita deux rapports qui furent présentés l'un au nom de la majorité et l'autre au nom de la minorité, M. Birman, député de Bâle-Campagne, fut le rapporteur de la minorité et M. Freuler, député et procureur général de Schaffhouse, fut naturellement celui de la majorité, qui toutefois voulut lui laisser le mérite des longs développements dans lesquels il était entré et ne prendre que la responsabilité de la conclusion en faveur de la révision de l'article 65.

Après discussion, le Conseil des États émit, à la séance du 20 mars, à la majorité de 27 voix contre 15, le vote du rétablissement des châtimens corporels et de la peine de mort, en excluant toutefois son application aux crimes politiques.

Le Message dont les conclusions avaient obtenu une importante mino-

rité dans le Conseil des États, aurait pu compter dans le Conseil national sur une imposante majorité sans le trouble que jetais dans l'esprit de ses membres la menaçante perspective de l'article 120 de la Constitution, dont je parlerai bientôt. Au sein de la commission de ce Conseil, les opinions s'étaient tellement divisées que le rapporteur, M. Segesser, était réduit à l'impossibilité de conclure au nom de la commission. Cependant le Conseil, après des débats assez prolongés, émit un vote en faveur des conclusions du Message, mais à une faible majorité.

La faiblesse de cette majorité devait exiger entre les deux Conseils un compromis que l'article 120 de la Constitution imposait d'ailleurs à leur désaccord. Cet article déclarait que dans le cas de désaccord entre les deux Conseils pour la révision de la Constitution, de même que dans le cas d'un pétitionnement de 50,000 signatures, le peuple serait appelé à se prononcer et que son vote affirmatif entraînerait le renouvellement des deux Conseils pour travailler à la révision.

Cet article avait pesé pendant tout le cours des délibérations sur les deux Conseils, qui ne pouvaient se dissimuler que le désaccord entre eux n'aurait pas seulement pour conséquence leur renouvellement, mais pourrait entraîner une révision de la Constitution qui s'étendrait bien au-delà de l'article 65. La prudence leur imposait donc une entente qui, à la suite de pourparlers, en dehors des séances, aboutit à un compromis. Ce compromis, par lequel le Conseil des États renonçait au rétablissement des peines corporelles et le Conseil national rendait aux cantons la faculté de rétablir la peine de mort, fut voté dans les termes suivants : « La peine de mort en matière politique et les peines corporelles sont interdites. »

Tel est l'article dont le peuple devait être appelé à voter par *oui* et par *non* la substitution à l'article 65 de la Constitution fédérale.

III

LA VOTATION DU PEUPLE.

Je crois devoir présenter une observation préliminaire. Il est de tradition chez tous les peuples civilisés, ainsi que l'illustre Mancini, comme ministre de la justice, en a donné récemment un mémorable exemple en Italie, que lorsqu'ils ont à introduire des perfectionnements dans leur législation criminelle, ils font appel aux lumières des juristes, des magistrats, des professeurs des Universités, des membres des sociétés sa-

vantes, des administrateurs, des publicistes, de tous les hommes, en un mot, qui par la spécialité de leurs études et la généralité de leurs connaissances présentent de sérieuses garanties de la confiance que doivent inspirer leurs avis. Mais je ne puis concevoir l'innovation de la Constitution suisse qui vient appeler le peuple à trancher des questions telles que celles de l'abolition ou du maintien de la peine de mort. La voix du peuple, comme on l'a dit au Conseil des États, n'est pas toujours la voix de Dieu. Il crie aujourd'hui *hosanna!* et demain, *crucifie-le!* Le peuple n'a pas la science infuse : dans l'ordre intellectuel, philosophique et moral sa compétence est inadmissible. Il ne faut pas lui poser des questions qui exigent l'érudition historique, l'étude méditative et l'observation pratique ; car le peuple ne s'inspire que de l'impression et, trop souvent même, de la passion du moment.

Je tiens donc en beaucoup plus haute estime le Message du Conseil fédéral, les rapports et les délibérations du Conseil des États et du Conseil national que le résultat numérique de la votation des cantons et du peuple de la Confédération tout entière.

J'arrive maintenant à l'examen de ce résultat numérique. Je trouve d'abord que le nombre des votants, du 18 mai, 380,836, qui présente 180,810 votes contre la révision et ne donne par conséquent qu'une majorité de 19,216 pour la révision, est bien loin de répondre à l'attente du pétitionnement et de la motion de M. Freuler, qui semblait prédire au rétablissement de la peine de mort une écrasante majorité. Si l'on remarque ensuite que le nombre des votants du 18 mai 1879 sur la révision de l'article 65 comparé à celui des 638,212 citoyens qui émirent leur vote le 29 mai 1874, sur la Constitution, présente un chiffre de 157,376 abstentions, ne doit-on pas reconnaître qu'il y a dans le rapprochement de cette majorité de 19,216 voix et de ce nombre de 157,376 abstentions une confirmation évidente de la conclusion par laquelle le Conseil fédéral déclarait que la majorité du peuple suisse ne s'alarmait pas de l'abolition de la peine de mort et ne songeait pas à s'opposer à la prolongation de sa durée ? Ce nombre considérable d'abstentions indique plutôt, en effet, le sentiment de l'indifférence que celui de la frayeur.

Quant à la votation des cantons, ils avaient, comme je l'ai déjà dit, un intérêt commun qui semblait devoir les unir, celui du recouvrement de leur liberté législative. Cependant, ainsi qu'on le voit par le relevé officiel du nombre et de la répartition des votes par chaque canton, le tiers environ des cantons, 7 sur 22, vota contre la révision, à savoir : les can-

tons de Berne, Turgovie, Neuchâtel, Zurich, Genève, Bâle (ville) et Bâle (campagne), Tessin. Sur ces sept cantons, les cinq derniers qui, avant la Constitution de 1874, avaient déjà pris l'initiative de l'abolition de la peine de mort, montrèrent ainsi, par des majorités considérables, qu'ils préféraient le maintien persévérant de la suppression de la peine de mort au rétablissement pour les cantons de la liberté législative à cet égard. Dans les deux cantons de Berne et de Turgovie, la majorité des votes contre la révision, qui fut de 1,000 dans le second, s'éleva jusqu'à 5,709 dans le premier.

L'importance du canton de Berne vient encore accroître celle de son vote. Dans les deux cantons de Soleure et des Grisons, la majorité pour la révision de l'article 65 ne fut que de 14 dans le premier et de 193 dans le second. Ces chiffres significatifs montrent l'appui que les conclusions du Message fédéral trouvèrent dans la votation même des cantons.

IV

LE MOUVEMENT ABOLITIONNISTE.

On se demandera sans doute quel usage les cantons vont faire de la liberté législative qui leur est rendue et ce que va devenir le mouvement abolitionniste.

Il faut d'abord constater ce qu'il était au moment du vote de l'article 65, pour conjecturer ce qu'il sera par suite de la suppression de cet article.

Le mouvement abolitionniste débuta en 1848 dans le canton de Fribourg et ce fut un début anormal. L'abolition de la peine de mort, comme toute autre réforme civilisatrice, ne peut offrir de garanties sérieuses et durables dans les cantons de la Suisse, ainsi qu'en tout autre pays, qu'autant qu'elle porte l'empreinte de l'initiative locale, déterminée par le progrès des mœurs et de la raison publique; et c'est ainsi qu'elle se réalisa dans les cantons que je vais bientôt citer. Il en aurait été de même aussi probablement dans le canton de Fribourg, sans l'influence qu'exercèrent sur ce canton la révolution de 1848 et le Congrès de Francfort, qui imprima l'impulsion révolutionnaire de l'abolition de la peine de mort aux États de l'Allemagne. Le canton de Fribourg en reçut le contre-coup et décréta sous cette impression l'abolition de la peine de mort par l'article 8 de la Constitution de 1848. La peine de mort devint alors une question politique que chacun des deux partis qui divisent ce canton porta sur son programme, l'un pour son maintien et l'autre pour son abolition.

C'est ainsi que la peine de mort a subi dans ce canton les fluctuations des partis politiques.

La Constitution révisée du 7 mai 1857 interdisait d'appliquer la peine de mort aux crimes politiques, laissant à la législation ultérieure le soin d'apprécier s'il y avait lieu d'y revenir, en cas de nécessité, pour les crimes communs.

Un meurtre d'une férocité inouïe commis dans le district du lac, en 1862, provoqua des pétitions demandant le rétablissement de la peine de mort. Une commission nommée par le Grand Conseil voulut l'admettre pour l'assassinat, et le Conseil d'État se joignit à cette manière de voir; mais le Grand Conseil décida que cette question serait étudiée lors de la discussion du nouveau Code pénal alors en préparation. Le projet du Code pénal de 1868 admit la peine de mort dans plusieurs cas, et cette disposition fut consacrée par le nouveau Code pénal du 1^{er} janvier 1874.

Le canton de Fribourg offrait le seul cas qu'on pût citer, dans le mouvement abolitionniste à notre époque, d'un rétablissement légal de la peine de mort, puisque les autres que j'ai à signaler bientôt ne l'ont été que par une violente et inique application de l'unification pénale.

C'est au canton de Neuchâtel que revient véritablement l'honneur d'avoir inauguré en Suisse, le 13 juillet 1854, le mouvement abolitionniste par la seule initiative cantonale. Son exemple fut successivement suivi dans le canton de Zurich par la Constitution de 1869, confirmé par le Code pénal qui entra en vigueur le 1^{er} février 1871; dans le canton de Genève, par la loi du 24 mai 1871, confirmée par le Code pénal du 21 octobre 1874; dans le canton de Bâle (ville) et Bâle (campagne), par les Codes pénaux des 17 juin 1872 et 3 février 1873; dans le canton du Tessin, par décret du Grand Conseil du 3 mai 1871, confirmé par le Code pénal du 3 février 1873.

La majorité considérable dans ces divers cantons contre la révision de l'article 65, indique assez, comme on l'a déjà vu, leur résolution persévérante de maintenir la suppression de la peine de mort et cette résolution s'est déjà réalisée dans le canton de Neuchâtel par décret du Grand Conseil du 21 mai.

Il est probable que le canton de Soleure suivra également le mouvement abolitionniste; car le Grand Conseil de ce canton avait déjà décrété le 19 mai 1873, lors de la discussion du nouveau Code pénal, par 70 voix contre 11, d'abolir la peine de mort; le nouveau Code pénal confirmant ce décret n'a été soumis que le 12 juillet 1874 au vote du peuple, qui l'a accepté.

Le Message fédéral cite les onze cantons suivants où, à l'époque de la Constitution de 1874, aucune exécution n'avait eu lieu depuis un temps reculé, à savoir :

Fribourg (depuis 1832), Glaris (depuis 1836), Schwyz (depuis 1840), Saint-Gall (depuis 1843), Grisons (depuis 1847), Schaffouse (depuis 1847), les deux Unter-Walden, Zoug, Appenzell Rh. intérieur et Valais.

Si ces cantons rétablissent la peine de mort dans leurs Codes, elle y restera probablement, comme par le passé, une lettre morte.

Quant aux cinq cantons restant, leur état de civilisation doit inspirer bien des espérances au mouvement abolitionniste, quand on compte notamment parmi eux le canton de Vaud, auquel ses précédents ne permettent pas de méconnaître le lien étroit qui doit unir l'abolition de la peine de mort à la réforme pénitentiaire, et qui n'a évidemment voté pour la révision qu'afin de reconquérir sa liberté législative à cet égard.

V

LA VÉRITÉ HISTORIQUE.

D'après l'exposé qui précède, et dont on ne saurait, je crois, méconnaître le caractère authentique et impartial, voici la vérité historique et l'interprétation véridique sur la révision de l'article 65 de la Constitution suisse de 1874. Cet article 65 a été entre l'unification pénale et la liberté législative des cantons le terrain d'une lutte où la question humanitaire de la peine de mort, en apparence sur le premier plan, était réellement reléguée au second, car elle n'y servait pas de but, mais de moyen.

L'appréciation des résultats de l'expérience quinquennale de l'abolition de la peine de mort, fut complètement étrangère au compromis du 28 mars 1879 qui intervint entre le Conseil des États et le Conseil national, et par lequel la révision de l'article 65 fut résolue. Ce compromis s'apposa aux deux Conseils par l'article 120 de la Constitution qui ne leur permettait pas de persévérer dans leur désaccord sous peine de leur renouvellement et des conséquences incalculables qu'il pouvait entraîner pour l'ensemble de la Constitution elle-même.

Cet article 120 fut en quelque sorte l'épée de Damoclès suspendue sur les deux Conseils et qui ne laissa pas la liberté nécessaire à leurs délibérations.

Dans ce compromis, où la question secondaire de l'abolition de la peine de mort devait être évidemment sacrifiée à la question politique et cons-

titutionnelle qui la primait, l'unification pénale ne perdit guère de terrain. Elle avait imposé, dans l'article 65, à la liberté législative des cantons les deux interdictions des peines corporelles et de la peine de mort; elle maintint par le compromis la première intégralement, et conserva la seconde en matière politique. Le seul résultat que retira du compromis la liberté législative des cantons fut donc la faculté de prononcer l'abolition ou le maintien de la peine de mort, sauf en matière politique. La révision de l'article 65 n'a été ainsi que le rétablissement de cette faculté et non celui de la peine de mort, comme on l'a cru trop généralement dans le public.

Telle est la véritable interprétation de la révision de l'article 65 de la Constitution suisse. Cette révision a donc eu plutôt le caractère d'une question politique et constitutionnelle que celui d'une question de législation pénale. Elle n'a été motivée par aucun péril pour la sécurité publique qui s'opposât à la prolongation de l'abolition la peine de mort. On ne saurait donc y voir un échec ni pour le mouvement abolitionniste, ni pour l'état de civilisation de la Suisse, et la Confédération, sans la nécessité du compromis imposé aux deux Conseils par l'article 120 de la Constitution et les conséquences politiques qui s'y rattachaient, aurait pu persévérer comme tant d'autres États dans l'abolition de la peine de mort sans compromettre l'ordre social, ainsi que l'affirmait le Message du Conseil fédéral.

VI

CONSIDÉRATIONS FINALES.

J'ai dit les espérances qu'on pouvait concevoir de l'usage que les cantons feraient du rétablissement de leur liberté législative; mais ici se présente pour la stabilité de ce rétablissement un grave écueil, c'est celui du principe de l'Unification pénale, qui semble en Suisse s'accréditer dans l'opinion publique.

Sans vouloir entrer ici dans bien des considérations qui me paraissent conseiller à la Suisse de ne pas extirper de son sol les racines séculaires de la liberté législative appartenant à la souveraineté cantonale, je me bornerai à rappeler que j'ai eu souvent l'occasion d'exprimer ma conviction sur l'unification pénale qui, dans les monarchies, est la conséquence de leur unité politique. Mais il en est autrement dans les Confédérations, où l'unification législative ne s'applique qu'à l'autonomie de chaque État

confédéré; car il n'y faut pas renoncer à l'initiative et à l'émulation, qui sont entre les peuples, comme entre les individus dont ils se composent, les deux conditions essentielles de la loi du progrès.

On ne doit pas croire, en effet, comme je l'ai dit ailleurs, que ce soient les grands États qui facilitent le plus la marche de la civilisation, dont les petits États, au contraire, sont souvent l'avant-garde, parce que les expériences en petit s'y font plus aisément que dans les grands États. Ceux-ci, en effet, en raison de l'étendue de leur territoire et de l'agglomération de leur population, ont plus de peine à se mouvoir.

Je puis citer à l'appui de ma conviction deux exemple que j'emprunte à la Suisse elle-même : ce furent les deux cantons de Vaud et de Genève qui donnèrent en Europe à la réforme pénitentiaire en 1826 les deux premiers essais de son application pratique, et je n'oublierai jamais l'intérêt avec lequel je visitai à cette époque les deux pénitenciers de Lausanne et de Genève, et tout le profit que je retirai de cette visite et de l'entretien des hommes éclairés qui avaient été les promoteurs dévoués de ces fondations. Il faut donc laisser à chaque canton confédéré le stimulant de l'émulation et l'honneur qui revient à une heureuse inspiration de la liberté d'initiative.

Je ne vois pas d'ailleurs que les abolitionnistes aient tant à se louer de l'unification pénale. C'est au nom de l'unification pénale que fut rétablie, après Sadowa, dans le duché de Nassau, la peine de mort dont l'abolition avait donné à ce pays dix-huit ans de sécurité.

C'est au nom de l'unification pénale qu'on arracha à la législature fédérale de la Confédération de l'Allemagne du Nord, à la même époque et à la majorité de 9 voix, le vote par lequel le projet de Code pénale de cette Confédération relevait l'échafaud en Saxe et dans trois autres États confédérés, qui tous tenaient à honneur de continuer cette réforme civilisatrice dont la sécurité publique et privée n'avait pas eu à souffrir.

C'est encore au nom de l'unification pénale que le projet de Code pénal italien demandait en 1874 le rétablissement de la peine de mort en Toscane sans contester le témoignage d'une heureuse expérience.

Je ne regrette donc pas la restitution aux cantons de leur liberté législative, pourvu qu'on ait la loyauté de reconnaître qu'elle n'est motivée par aucun péril qu'ait encouru la sécurité publique en Suisse pendant la durée des cinq années de l'abolition générale de la peine de mort pour tous les États de la Confédération.

Un côté vulnérable de la situation des cantons, en ce qui concerne la

stabilité de leur pouvoir législatif, c'est le point de vue économique : c'est de ce côté qu'il importe plus qu'on ne paraît le croire de sonder le mal et chercher le remède.

Le principe de la liberté législative a été respecté même dans l'union monarchique de la Suède et de la Norvège. Il est admis dans la Confédération des États-Unis de l'Amérique du Nord, aussi bien que dans ceux de la Confédération Suisse; mais il existe en fait entre ces deux Confédérations la différence qu'il y a en Amérique un stage en quelque sorte à remplir comme district, avant d'être reconnu comme État. Il en résulte que chaque État confédéré, en arrivant à ce titre, trouve dans la situation économique de son autonomie les ressources nécessaires à l'exercice de sa souveraineté locale.

Il n'en est pas malheureusement ainsi dans la Confédération Suisse, et pour s'en tenir au cas présent, il est évident qu'on ne peut supprimer la peine de mort sans la remplacer par une peine nouvelle, et on ne peut demander cette peine nouvelle qu'au degré le plus rigoureux de l'emprisonnement répressif et pénitentiaire, celui de la perpétuité, qui mette désormais le coupable hors d'état de nuire. De là se produit la nécessité de la création d'établissements désignés en Suisse sous le nom de pénitenciers.

L'article 65 de la Constitution aurait dû être immédiatement suivi de la création d'un pénitencier fédéral où les petits cantons surtout auraient pu, moyennant un prix de journée, envoyer les grands criminels. La nécessité de créer ce pénitencier fédéral existe toujours. L'article nouveau qui a pour but de remplacer l'obligation par la faculté pour les cantons d'abolir la peine de mort ne doit pas aboutir à restreindre cette faculté aux cantons qui possèdent les ressources suffisantes et l'interdire à ceux qui en sont dépourvus. Il est regrettable qu'en Suisse se rencontrent quelques cantons qui, par suite de l'exiguïté de leur population et de leurs ressources ne peuvent subvenir aux dépenses qu'exige l'exercice de la souveraineté cantonale. C'est ainsi que les trois cantons de Zug, Appenzel, Rhodes int. et Unter-Walden n'ont pas même de Codes pénaux. Il y a dans ces petits cantons, pour les délits un droit coutumier, et leurs tribunaux dans les cas graves ont recours au Code pénal d'un canton voisin.

Cet inconvénient tend à s'aggraver encore par une propension au fractionnement des cantons en demi-cantons. C'est là une cause d'affaiblissement pour la souveraineté cantonale et d'impuissance même à généraliser dans la Confédération Suisse le développement progressif de sa civilisation.

Il faudrait agir dans le sens opposé et, sans toucher à l'autonomie du canton, provoquer des Unions de cantons pour arriver à fonder en commun les établissements dont la dépense serait trop lourde pour chacun des cantons unis. C'est ainsi qu'en France souvent des départements s'unissent pour subvenir en commun à la création d'établissements tels que, par exemple, des asiles d'aliénés. Cet exemple ne pourrait-il pas être suivi en Suisse pour la création des prisons ou pénitenciers et qui soulèvent tant de récriminations, ainsi que le relate M. Hilty, contre la réforme pénitentiaire, parce qu'elle paraît aux petits cantons une charge écrasante que les malfaiteurs imposent aux honnêtes gens.

Je n'ai pas parlé des peines corporelles. On ne saurait que féliciter l'Assemblée fédérale d'avoir écarté de la motion de M. Freuler la proposition de revenir à l'usage qu'en faisaient plusieurs cantons de la Suisse. Mais le maintien de leur abolition ne laisse pas que d'être onéreux aux petits cantons, et ici encore il s'agit de remplacer ce qu'on abolit et de pourvoir à la dépense du remplacement.

Ce n'est pas seulement au point de vue de l'intérêt moral, social et juridique qu'il faut considérer en Suisse le lien étroit qui doit unir l'abolition de la peine de mort à la réforme répressive et pénitentiaire; mais encore et surtout au point de vue économique. C'est là un grand obstacle que la Suisse ait à surmonter et c'est celui auquel on paraît songer le moins. Il ne suffit pas d'inscrire un principe dans une Constitution ou dans une loi même. Il faut songer aux établissements que son application réclame et aux dépenses que son exécution doit entraîner.

CONCLUSION.

Cette communication a été longue et trop longue, je le crains, pour la bienveillante attention de l'Académie; mais ma conclusion sera brève. L'incident Suisse se produit, comme je viens de le montrer, aux deux points de vue du droit constitutionnel et du droit criminel.

Au premier point de vue, la Constitution Suisse n'a pu échapper à un écueil qui est commun à toutes les Confédérations, celui d'un antagonisme entre la souveraineté locale, qui pour chaque État confédéré résulte de leur autonomie et l'autorité centrale de la Confédération. Mais cet écueil s'est aggravé en Suisse par les deux circonstances suivantes: l'une c'est au point de vue économique, l'insuffisance des ressources nécessaires à l'exercice de leur souveraineté cantonale, provenant pour les petits

cantons de l'exiguïté de leur population et de leur territoire; l'autre c'est l'abus excessif du système plébiscitaire qui s'étend jusqu'à l'ordre intellectuel et scientifique, tel qu'il s'affirme dans l'article 120, ce dangereux caillou jeté dans l'engrenage de la Constitution Suisse, dont il paralyse le fonctionnement régulier et menace un jour ou l'autre de briser tout l'ensemble.

Quant au point de vue du droit criminel, l'impression que me paraît devoir produire l'exposé historique que je crois avoir tracé avec une scrupuleuse impartialité (1), c'est que si l'on peut faire de la politique avec la science, il ne faut pas faire de la science avec la politique.

(1) Cette impartialité est confirmée par le témoignage le plus autorisé, celui de M. le Président de la Confédération suisse, auquel M. Lucas avait cru devoir s'empressez d'adresser en communication un extrait de son rapport contenant les paragraphes II, III, IV et V, et qui lui a fait l'honneur de lui en accuser réception dans les termes suivants:

« C'est avec le plus vif intérêt que nous avons pris connaissance de cette communication, aussi remarquable par l'impartialité que vous y apportez que par l'exactitude des faits relatés, l'étude approfondie dont vous faites preuve et la juste appréciation que vous donnez des éléments divers de cette question complexe.

« Veuillez agréer, Monsieur, avec tous nos remerciements pour l'obligeante attention que vous avez eue de nous transmettre cet intéressant travail, les assurances de notre considération distinguée.

« *Le Président de la Confédération suisse,*

« HAMMER. »

EXTRAIT DU COMPTE-RENDU.

De l'Académie des Sciences morales et politiques

(INSTITUT DE FRANCE)

Par M. Ch. VERGÉ,

Sous la direction de M. le Secrétaire perpétuel de l'Académie.