

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

l'organisation du Département fédéral de Justice
et Police.

(Du 6 juin 1901.)

Monsieur le président et messieurs,

Le 23 décembre 1892 (postulat n° 474), vous nous avez invités à vous faire des propositions en vue de régulariser, par voie législative, la situation des fonctionnaires et employés fédéraux institués par simple décision du Conseil fédéral ou d'un département, ou par le budget et dont les fonctions revêtaient un caractère permanent.

Dans notre rapport sur cet objet, du 1^{er} décembre 1893 (*F. féd.* de la même année, volume V, pages 272 et suivantes), nous observions à propos du Département de Justice et Police que, par suite de l'extension qu'il avait subie au cours des dernières années par l'adjonction de deux nouvelles divisions, le « ministère public de la Confédération » et le « bureau fédéral de la poursuite pour dettes et des faillites », ce département se trouvait dans une période de transition et que son organisation définitive et prochaine était désirable à tous égards. A la vérité, la loi fédérale du 28 juin 1895 (*Rec. off.* XV, 297) a supprimé le « bureau fédéral de la poursuite

pour dettes et des faillites » et transféré au Tribunal fédéral la haute surveillance en cette matière, mais le département n'en a pas moins pris une nouvelle extension par l'adjonction de deux autres divisions, le « bureau des assurances » et le « bureau de la propriété intellectuelle ».

Or, maintenant que l'organisation du département, qui comprend cinq divisions, existe de fait depuis bien des années et présente un caractère permanent, nous croyons être assurés d'avance de votre approbation en vous soumettant un projet de loi substituant à l'organisation prévue par la loi fédérale du 2 août 1873, mais bouleversée de fond en comble depuis longtemps par des lois spéciales, des arrêtés fédéraux et par le budget, l'organisation de fait créée au département par l'augmentation inévitable de ses attributions.

Il ne s'agit pas, aujourd'hui, d'introduire de nouveaux emplois, mais bien de consolider un état de fait acquis et de classer définitivement les fonctions et les emplois actuels au point de vue des traitements.

Nous disions que l'augmentation des affaires qui incombent au département a créé de fait une nouvelle organisation. Publiée régulièrement chaque année dans le rapport de gestion, la statistique du département fournit à cet égard une preuve des plus convaincantes. En 1874, le département comptait 953 numéros d'ordre pour affaires traitées; actuellement les trois divisions, justice, police et ministère public, n'en accusent pas moins de 2909 (année 1900).

Ces affaires se répartissent de la manière suivante:

En	Division de la justice.	Division de la police.	Ministère public fédéral.	Total.
1874	285	668	—	953
1875	294	687	—	981
1876	279	687	—	939
1877	246	584	—	820
1878	267	625	—	892
1879	297	694	—	991
1880	291	688	—	979
1881	312	730	—	1042
1882	306	718	—	1024
1883	331	785	—	1116
1884	334	839	—	1173

En	Division de la justice.	Division de la police.	Ministère public fédéral.	Total.
1885 . . .	358	897	—	1255
1886 . . .	392	988	—	1380
1887 . . .	437	1062	—	1499
1888 . . .	493	1172	—	1665
1889 . . .	445	1079	—	1524
1890 . . .	473	916	198	1587
1891 . . .	493	961	217	1671
1892 . . .	461	952	205	1618
1893 . . .	498	1001	218	1717
1894 . . .	553	1091	253	1897
1895 . . .	541	1132	257	1930
1896 . . .	591	1217	273	2081
1897 . . .	695	1387	303	2385
1898 . . .	759	1512	361	2632
1899 . . .	825	1610	378	2813
1900 . . .	814	1702	393	2909

L'instruction et la solution de chacune de ces affaires exige un plus ou moins grand nombre de transactions et d'études de pièces comportant, suivant les cas, des travaux souvent très étendus.

Après ces quelques observations générales, passons maintenant aux divisions.

I. Division de la justice.

En ce qui concerne l'augmentation des affaires, il y a lieu de faire observer ce qui suit :

Comme le chef du département et le chef de la division de la justice et de la législation sont fortement mis à contribution par les travaux préparatoires pour l'unification du droit civil et pénal et par les délibérations des commissions, et que les postulats demandant l'élaboration et la revision de lois fédérales, postulats dont l'étude rentre dans les attributions de la division de justice, ont augmenté ces dernières années, l'instruction des consultations et recours d'ailleurs nombreux, ardu et complexes, a nécessité l'emploi de collaborateurs juristes capables et rompus aux affaires.

En 1896 on a engagé, à titre de collaborateur, un adjoint de la division de justice et législation, puis, en 1898, un aide pour les travaux juridiques qui fonctionne dès lors concurremment avec l'adjoint.

Il y a eu 112 recours et 46 consultations et co-rapports en 1893, 152 recours et 42 consultations et co-rapports en 1896, 208 recours, dont 54 traités au fond, et 85 consultations et co-rapports en 1900. Nous appelons tout particulièrement votre attention sur ce dernier chiffre, qui représente une somme de travail scientifique importante. La présente statistique ne mentionne pas les affaires de tutelle et de succession, qui exigent beaucoup de temps (en tout 70 en 1900), les interventions diplomatiques en faveur de Suisses à l'étranger (38 cas en 1900) et les recours contre des décisions du bureau de la propriété intellectuelle (18 en 1900).

Il ne faut pas oublier non plus que, comparativement à ce qui existait auparavant, l'examen des recours exige plus de temps et une instruction scientifique complète en ce sens que les questions soulevées aujourd'hui par les recours en matière de liberté de commerce et d'industrie, la plupart très importantes, exigent une connaissance approfondie de la matière.

Or, tenant compte des connaissances juridiques et de l'expérience des affaires que le 1^{er} adjoint, qui est en même temps remplaçant du chef de la division, doit avoir et de l'importance de ses fonctions, nous avons classé ce fonctionnaire dans la II^{me} classe de traitement et nous nous sommes réservé dans la loi la possibilité de nommer plus tard un deuxième adjoint de 2^{me} classe, si le besoin devait s'en faire sentir.

Un registrateur qui pourra aussi être chargé des traductions et autres travaux analogues est attaché à la division de justice.

II. Division de la police et chancellerie du département.

Le « secrétaire pour la police » remplit de fait les fonctions de secrétaire du département et de chef de la division de police. Il est chef de bureau de la chancellerie du département et s'occupe des affaires ressortissant à l'administration générale des divisions de justice et police et, au besoin, des affaires ressortissant aux autres divisions du département (budget, administration générale, etc.).

En sa qualité de chef de la division de police, il a dans ses attributions les affaires suivantes : traités avec les États étrangers sur l'extradition et le service de la police (entretien et rapatriement des malades et indigents, réception des expulsés, etc.); examen de ces traités, présentation des propositions et rapports qu'ils peuvent nécessiter; recherche des malfaiteurs et des personnes dont on ignore la résidence; examen des demandes de rapatriement adressées par l'étranger à la Suisse et vice versa; recouvrement des frais d'entretien des étrangers malades en Suisse ou des Suisses indigents à l'étranger; transit des extradés et des personnes rapatriées; questions d'établissement en général, réclamations en matière de papiers de légitimation et des demandes de renseignements; fixation de la nationalité des étrangers en Suisse, obtention, en cas de refus, de papiers en faveur de ces derniers; introduction et surveillance des enquêtes pénales instruites pour infractions au code pénal fédéral et surveillance de l'exécution des jugements rendus en application de ce code.

Il a aussi un adjoint spécialement chargé d'examiner et de régler les affaires d'extradition, de surveiller l'exécution des extraditions, de pourvoir au remboursement des frais d'extradition aux cantons, d'examiner et de régler les demandes de poursuites pénales adressées par la Suisse à l'étranger et vice versa, d'examiner et de transmettre à qui de droit les commissions rogatoires décernées par les autorités étrangères aux tribunaux suisses et vice versa et de surveiller l'exécution de ces mandats judiciaires. Ces affaires, qui représentent approximativement la moitié de celles de la division de police, absorbent complètement l'activité de l'adjoint qui est d'ailleurs remplaçant du chef de division.

Le premier de ces fonctionnaires doit avoir des connaissances juridiques et tous deux une grande pratique des affaires de police. Vu l'importance des travaux qui leur sont confiés, nous avons classé ces fonctionnaires, l'un dans la I^{re} classe et l'autre dans la III^{me} classe de traitement.

Les autres fonctionnaires et employés de cette division font partie de la chancellerie du département. Un des traducteurs est spécialement attaché à la division de police, tandis que l'autre fait les traductions de la division de justice et doit, autant que possible, seconder la division de police dans le travail des traductions.

III. Ministère public fédéral.

La loi du 28 juin 1889, qui a rétabli, à titre permanent, le poste de procureur général de la Confédération, n'a pas organisé ce service.

Les attributions du procureur général consistent à introduire et à instruire, conformément aux prescriptions de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, les enquêtes prévues par le code pénal fédéral du 4 février 1853 et par son complément du 12 avril 1894. Il représente, conformément à la loi spéciale du 30 juin 1849, les intérêts de la Confédération dans la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération en cas de renvoi aux tribunaux cantonaux ou au Tribunal fédéral. En outre, il fournit, à l'intention du Tribunal fédéral, son préavis sur les demandes d'extradition contestées des Etats étrangers et donne, dans toutes les autres questions d'ordre pénal, les consultations qui lui sont demandées par le Conseil fédéral ou les départements sur la procédure à suivre ou la teneur intrinsèque des lois.

En outre, le procureur général est chargé, par arrêté du Conseil fédéral, de présenter les propositions nécessaires dans les cas litigieux d'heimatlosat et d'instruire la procédure judiciaire dans les affaires de ce genre. Il dirige la surveillance de la police des étrangers et, le cas échéant, présente au Conseil fédéral les propositions touchant l'expulsion des étrangers, en vertu de l'article 70 de la constitution fédérale.

Au début, un secrétaire et un commis-registrateur suffisaient au travail de la chancellerie du ministère public de la Confédération. Par suite de l'augmentation des affaires, le personnel de la chancellerie du département fut mis de temps à autre à contribution, puis, il y a environ trois ans, un employé de cette chancellerie fut attribué définitivement au ministère public fédéral.

En fait, le secrétaire du ministère public de la Confédération dirige la chancellerie et veille, sous les ordres et le contrôle du procureur général, aux affaires de la police politique. Le second fonctionnaire, qui a encore le titre de « commis-registrateur », est appelé, comme commis-secrétaire à rédiger les exposés des faits dans les nombreux cas de contravention au code pénal fédéral, par exemple dans les cas d'atteintes

à la sécurité des chemins de fer. Le soin d'enregistrer les pièces et de faire les copies est confié à un employé de chancellerie du département. Ici aussi, le classement de ces trois fonctionnaires dans la II^{me}, IV^{me} et V^{me} classe de traitement répond à l'importance des travaux qui leur sont confiés.

IV. Bureau des assurances.

Nous avons maintenu la nomenclature des fonctionnaires de cette division et leur rang dans les diverses classes de traitement, selon l'article 8 de la loi sur les traitements, du 2 juillet 1897, à cette seule exception près que l'« aide du bureau des assurances » a été transféré de la V^{me} dans la IV^{me} classe.

Cette place d'aide est actuellement vacante et le sera probablement encore quelques années. La loi sur les traitements ne rangeant dans les classes de traitement III^e et IV^e aucun fonctionnaire du bureau des assurances, il en résulte que, fût-il même reconnu des plus capables, un employé appartenant à une des classes inférieures du bureau des assurances, n'a aucune chance quelconque d'atteindre une classe supérieure à la V^{me}. C'est donc combler une lacune existant à l'heure qu'il est dans l'échelle des traitements que de fournir aux fonctionnaires de cette catégorie le moyen d'entrer comme aides du bureau des assurances dans la IV^{me} classe de traitement.

V. Bureau de la propriété intellectuelle.

L'organisation de cette division ne déroge à l'état actuel des choses (voir le budget) qu'en ce qui concerne la création d'une catégorie plus élevée des examinateurs techniques.

Jusqu'ici le travail de ces fonctionnaires était fait par des ingénieurs de I^{re} classe (III^{me} classe de traitement avec un maximum de traitement de 5500 francs) et des ingénieurs de II^{me} classe (IV^{me} classe de traitement avec un maximum de 4500 francs).

Or, il est nécessaire de pouvoir attribuer à quelques-uns de ces examinateurs techniques un maximum supérieur à 5500 francs, soit afin de s'assurer le concours d'éléments tout particulièrement qualifiés pour les travaux difficiles du bureau, spécialement dans le domaine électrotechnique, soit afin de conserver des fonctionnaires de mérite.

Notre projet, tout en substituant le terme d' « expert technique », mieux approprié, à celui d' « ingénieur », prévoit trois classes, dans l'idée que la catégorie des experts techniques de I^{re} classe, qui est nouvelle, doit être rangée dans la II^{me} classe de traitement, tandis que les experts techniques de II^{me} et III^{me} classe (jusqu'ici ingénieurs de I^{re} et II^{me} classe) restent dans la III^{me} et IV^{me} classe.

A l'article 3, nous avons rangé le personnel du département dans les classes de traitement prévues par la loi fédérale du 2 juillet 1897, sous réserve des lois et arrêtés spéciaux. Nous faisons allusion ici en premier lieu à la loi fédérale sur le ministère public de la Confédération, du 28 juin 1889 (*Rec. off.*, nouv. série, XI. 223), qui fixe le traitement du procureur général de la Confédération et à laquelle notre projet n'entend apporter aucun changement; puis aux arrêtés spéciaux réglant les appointements des deux premiers fonctionnaires du bureau des assurances (rapport de gestion du Département du Commerce et de l'Agriculture de 1885, *F. féd.*, 1896, I. 568 et message du Conseil fédéral sur le budget pour l'année 1887, *F. féd.* 1886, III. 350).

Le projet une fois accepté, le Conseil fédéral édictera les ordonnances et règlements nécessaires pour l'exécution de la loi et fixera le traitement du personnel.

En vous en recommandant l'adoption, nous vous prions d'agréer, monsieur le président et messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 6 juin 1901.

Au nom du Conseil fédéral suisse,
Le président de la Confédération :

BRENNER.

Le chancelier de la Confédération :

RINGIER.

Projet.

Loi fédérale

sur

l'organisation du Département fédéral de Justice
et Police.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

DE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 6 juin 1901,

décrite :

Art. 1^{er}. Le Département fédéral de Justice et Police comprend les cinq divisions suivantes :

- I. Division de la justice;
- II. Division de la police et chancellerie du département;
- III. Ministère public de la Confédération;
- IV. Bureau des assurances;
- V. Bureau de la propriété intellectuelle.

Art. 2. A ces divisions est attaché le personnel suivant :

I. Division de la justice.

Chef de la division de la justice et de la législation.
Adjoint de 1^{re} classe.

Adjoints de II^{me} classe.
Secrétaire pour le registre du commerce.
Secrétaire pour l'état civil.
Registrateur.

II. Division de la police et chancellerie du Département.

Chef de la division de la police et secrétaire du département.
Adjoint.
Chef de la chancellerie.
Traducteurs.
Registrateur.
Commis de I^{re} et de II^{me} classe.
Aide de la chancellerie.

III. Ministère public de la Confédération.

Procureur général.
Secrétaire.
Commis-secrétaire.
Registrateur-commis de I^{re} classe.

IV. Bureau des assurances.

Directeur.
Vice-directeur.
Secrétaire.
Mathématiciens.
Aide du bureau des assurances.
Registrateur-commis.
Commis de I^{re} et de II^{me} classe.

V. Bureau de la propriété intellectuelle.

Directeur.
Adjoint administratif.
Adjoint technique.

Caissier-comptable.

Experts techniques de I^{re}, II^{me} et III^{me} classe.

Contrôleurs.

Commis de I^{re} et II^{me} classe.

Aide de la chancellerie.

Art. 3. Sous réserve des lois ou arrêtés spéciaux existants, ce personnel est rangé dans les classes de traitement ci-après, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 2 juillet 1897.

I^{re} classe de traitement :

Chef de la division de la justice et de la législation; chef de la division de la police et secrétaire du département; directeur et vice-directeur du bureau des assurances; directeur du bureau de la propriété intellectuelle.

II^{me} classe de traitement :

Adjoint de I^{re} classe de la division de la justice; secrétaire du ministère public de la Confédération; secrétaire et mathématiciens du bureau des assurances; adjoints et experts techniques de I^{re} classe du bureau de la propriété intellectuelle.

III^{me} classe de traitement :

Adjoints de II^{me} classe de la division de la justice; secrétaires pour le registre du commerce et pour l'état civil; adjoint de la division de la police; chef de chancellerie et traducteurs de la chancellerie du département; caissier-comptable et experts techniques de II^{me} classe du bureau de la propriété intellectuelle.

IV^{me} classe de traitement :

Registrateurs des divisions de la justice et de la police;

commis-secrétaire du ministère public fédéral ; aide du bureau des assurances ; contrôleurs et experts techniques de III^{me} classe du bureau de la propriété intellectuelle.

V^{me} classe de traitement :

Commis-registrateur du ministère public de la Confédération et du bureau des assurances ; commis de I^{re} classe.

VI^{me} classe de traitement :

Commis de II^{me} classe.

VII^{me} classe de traitement :

Aides de chancellerie.

Art. 4. Le Conseil fédéral édicte les ordonnances et règlements nécessaires pour l'exécution de la loi.

Art. 5. Sont abrogées toutes les dispositions des lois et arrêtés contraires à la présente loi.

Art. 6. Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux prescriptions de la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer l'époque où elle entrera en vigueur.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'organisation du Département fédéral de Justice et Police. (Du 6 juin 1901.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1901
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.06.1901
Date	
Data	
Seite	620-631
Page	
Pagina	
Ref. No	10 074 591

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.