

# FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

XLIV<sup>me</sup> année. Vol. III

N<sup>o</sup> 24.

Mercredi 15 juin 1892

---

Abonnement par année (franco dans toute la Suisse) 4 francs.  
Prix d'insertion : 15 centimes la ligne. Les insertions doivent être transmises  
franco à l'expédition. — Imprimerie et expédition de C.-J. Wyss, à Berne.

---

## Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale

concernant

la révision de la loi fédérale du 27 août 1851  
sur les péages.

(Du 30 mai 1892.)

Monsieur le président et messieurs,

Les conditions générales du commerce et du trafic se sont tellement modifiées depuis la promulgation de la loi sur les péages du 27 août 1851 que, pour répondre aux exigences actuelles, il est nécessaire de soumettre à une révision cette loi qui date de 40 ans. Nous avons l'honneur de vous soumettre dans ce but un projet de révision que nous motiverons comme suit :

### I. Aperçu historique.

La loi de 1851 sur les péages est issue de la première loi sur les péages du 30 juin 1849. Ce n'était pas alors chose facile d'organiser les péages que la constitution fédérale de 1848 avait déclarés du ressort de la Confédération, et de substituer, sans trop agiter les esprits qui n'envisageaient pas le nouveau système sans une certaine méfiance, au chaos de l'organisation des péages can-

tonaux qui donnait lieu aux plaintes les plus diverses, des dispositions en harmonie avec l'organisation politique de la Confédération transformée en Etat fédératif, et répondant aux exigences du trafic qui allait entrer par la construction de chemins de fer dans une nouvelle phase de développement.

C'était sans doute un grand progrès déjà que le renversement des barrières créées par les péages cantonaux et la suppression des entraves qu'ils apportaient au commerce, bien que la liberté de mouvement à l'intérieur n'eût pas été entièrement atteinte, par suite de restes d'anciennes institutions garanties par la constitution (droits cantonaux de consommation, etc.), mais en reportant les péages à la frontière du pays, il fallait tenir compte de la répugnance assez compréhensible de la population à l'endroit de toute gêne quelconque, et il s'agissait avant tout de trouver une base convenable sur laquelle il fût possible, sans heurter de front les préjugés naturels, d'élever et de développer le nouveau système des péages.

La loi sur les péages votée le 30 juin 1849 et entrée en vigueur au commencement de février 1850 avait en général atteint ce but; toutefois, lorsque l'adoption d'un nouveau système monétaire (loi du 7 mai 1850) eut rendu nécessaire la refonte du tarif des péages qui faisait partie intégrante de la loi sur les péages, le conseil fédéral crut devoir profiter de cette occasion pour amender quelques dispositions soit du tarif, soit de la loi, qui avaient été reconnues défectueuses, et cela essentiellement dans le but de faciliter le public.

La loi avait déjà subi une modification par l'arrêté fédéral du 2 décembre 1850 qui, séparant les cantons de Genève et du Valais du V arrondissement primitif des péages, avait créé un nouvel et VI arrondissement.

Il s'agissait surtout, dans la révision à entreprendre, de l'extension de la franchise des droits à quelques autres produits agricoles dans le trafic de frontière et dans le petit trafic de marché, de mieux préciser quelques dispositions relatives au trafic de frontière, au mouvement des entrepôts et aux contraventions, d'établir de nouvelles dispositions sur le plombage des marchandises de transit et d'accorder à l'administration des péages le droit de se rendre acquéreur de marchandises à déclarer d'après la valeur, moyennant bonification de la valeur déclarée augmentée de 10 %.

La loi révisée avec tarif, adoptée par les deux conseils le 27 août 1851 entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1852.

Il nous paraît à propos de citer ici un passage du rapport de gestion du conseil fédéral pour l'exercice de 1852, qui rend ou-

vertement témoignage aux bons résultats déjà atteints alors au point de vue de l'économie politique par la nouvelle législation des péages. Voici comme le conseil fédéral s'exprimait :

« L'expérience faite jusqu'à ce jour paraît démontrer que la réforme du système des péages n'a porté aucun préjudice à notre commerce et à notre industrie, ainsi qu'on le craignait de diverses parts. On ne peut nier sans doute que pour quelques-uns il en est résulté maint désagrément et même aussi des entraves, mais le nombre des inconvénients qu'elle a fait disparaître est infiniment plus grand ; l'exploitation de certaines industries y a gagné et pour les fabricants de tabac, de papier, de chicorée et quelques artisans, notre tarif de péages est devenu involontairement, mais tout naturellement, un système de protection.

« Toutes les principales branches d'industrie se sont développées, après comme avant, sous l'empire de la loi sur les péages ; l'industrie soyière a pris un essor inconnu jusqu'à présent ; on en peut dire autant des fins tressages de paille et de l'horlogerie ; la fabrication des cigares et du tabac est presque une création nouvelle, ainsi que la fabrication de la chicorée ; et s'il y a des industries en souffrance, c'est ailleurs que dans notre système de péages qu'il en faut chercher les causes. Le conseil fédéral espère que cette vérité sera reconnue toujours davantage et tranquillisera les adversaires du système, tout comme aussi les personnes qui cherchent le salut de la Suisse dans des droits protecteurs seront amenées à reconnaître au moins que le commerce ne décline pas sous le régime actuel, résultat qui resterait à prouver alors qu'on apporterait des changements selon leur manière de voir.

« Le conseil fédéral ne cessera de vouer son attention à cette importante branche d'administration et se félicitera du moment où il pourra y apporter des allègements.

« Il est dangereux de toucher sans cesse aux lois et de vouloir établir des conclusions pour l'avenir d'après le résultat de quelques années. »

Le tarif des péages ayant été dès lors séparé de la loi proprement dite, et formant un objet spécial de la législation sur les péages, nous ne nous occuperons dans ce qui suit que de ce qui se rapporte à la loi sur les péages elle-même.

Déjà l'arrêté fédéral du 12 janvier 1859 (Rec. off., VI. 110.) et la loi du 28 janvier 1860 (Rec. off., VI. 386.) avaient très notablement réduit les taxes de transit et celles-ci furent entièrement supprimées pour les céréales par arrêté du conseil fédéral du 31 août 1866, ratifié par l'arrêté fédéral du 15 décembre de la

même année (Rec. off., IX. 5.); en suite du traité de commerce conclu avec l'Autriche le 14 juillet 1868, mis à exécution par la Suisse dès le 1 janvier 1869, tous les droits de transit furent abolis à partir de cette dernière date, attendu que l'allègement stipulé à l'article II du traité entre les deux états devait, en vertu de la clause du traitement de la nation la plus favorisée, être étendu aux autres puissances, et cette mesure a eu sur le mouvement de transit à travers la Suisse une influence extrêmement favorable. Il faut, il est vrai, remarquer en passant que ce sont les chemins de fer qui ont retiré les avantages de cette innovation tout à fait opportune, tandis que la Confédération a vu ses dépenses s'accroître par suite de l'augmentation de personnel nécessaire à l'expédition du mouvement de transit. Il y a un certain intérêt à faire cette remarque en ce sens que les administrations de chemins de fer ne se sont pas toujours montrées disposées à satisfaire aux demandes des péages pour l'agrandissement des locaux destinés aux bureaux de gare, et n'y ont souvent déferé qu'après de laborieuses négociations ou quelquefois pas du tout.

Déjà avant la suppression des taxes de transit, l'assemblée fédérale avait d'ailleurs concédé un notable allègement par la loi du 24 juillet 1867 (Rec. off., IX. 90.) en supprimant la garantie du double du droit pour les marchandises expédiées en transit et en réduisant cette garantie au montant du droit simple pour celles qui seraient dirigées sur un entrepôt fédéral (articles 27—29 de la loi sur les péages). De plus, en suite de cette loi, la fin de l'article 54 de la loi sur les péages, ainsi conçue : « Ceux qui n'exportent ou ne livrent pas du tout ces marchandises (celles en transit) au lieu de leur destination commettent une contravention en matière de péages et sont punis à teneur des articles 51 et 52 », est devenue sans objet.

Enfin l'article 30 de la constitution fédérale de 1874 et l'introduction du monopole de l'alcool ont enlevé au chapitre IX de la loi sur les péages, traitant du rachat des péages des cantons et de la perception ultérieure de certains droits de consommation son importance primitive et ce chapitre est de fait entièrement abrogé depuis la cessation de la perception de certains droits cantonaux dans le Tessin, c'est-à-dire depuis la fin de l'année 1890 (article 32 de la constitution).

Quelques dispositions de la loi ont été modifiées d'une manière passagère par les traités de commerce, en suite de concessions réciproques de franchises de droit (produits bruts, déchets, mobiliers d'immigrants, effets provenant de successions, trousseaux, etc.) d'allègements dans le trafic de frontière, dans celui de perfectionnement, etc.; toutefois nous n'avons pas à nous étendre ici sur ce sujet.

Mais même en laissant de côté ces divers faits, il ne faut pas oublier que la loi actuelle est née à une époque où la construction des chemins de fer en Suisse en était encore à ses premiers commencements, et où l'on ne pouvait se faire aucune idée du développement grandiose de ce nouveau moyen de communication. Le mouvement des marchandises s'effectuait surtout par la poste et par le roulage, et restait dans les modestes limites que permettaient ces primitifs moyens de transport.

Aujourd'hui que des voies ferrées et la vapeur ont rapproché les états et les peuples, que les plus grandes distances se franchissent dans un temps relativement court, dans cet âge de la vapeur et de l'électricité, l'enceinte tracée par la loi de 1851 est dans diverses directions devenue trop étroite. L'intérêt de notre commerce intérieur ainsi que notre situation au point de vue de l'économie politique et de la politique commerciale en général exige de nouvelles créations, telles que l'installation de bureaux de péages à l'intérieur du pays, l'extension du trafic de perfectionnement, etc. postulats qui ne peuvent être réalisés que par la refonte de la législation actuelle.

Nous avons cherché dans le projet de loi que nous avons l'honneur de vous soumettre à éliminer les points defectueux de la loi actuelle et, d'une manière générale, à adapter celle-ci aux besoins actuels.

## II. La loi révisée.

Il n'y a rien à remarquer au sujet de l'en-tête.

La division de la loi par chapitres n'a pas subi de changement, le groupement actuel des diverses dispositions ayant été reconnu utile.

### Chapitre premier.

#### Obligation d'acquitter les droits. Exceptions.

Art. 1. Les droits de transit sont supprimés, attendu que, dans les conditions régulières du trafic, il est tout à fait improbable qu'on les rétablisse jamais. Nous avons cru toutefois, par mesure de précaution et pour être prêts à toutes les éventualités, devoir introduire une disposition autorisant le conseil fédéral (dans des circonstances extraordinaires) à ordonner la perception de droits de transit et à en déterminer lui-même le taux, sous réserve de ratification ultérieure par l'assemblée fédérale.

Sans entrer dans des détails pour motiver cette disposition, il suffit de remarquer qu'il peut surgir dans nos rapports internationaux des circonstances qui rendent désirable ou nécessaire l'application de mesures de ce genre. Cette adjonction est un complément de ce que l'on appelle l'article de combat dont il sera question plus tard.

Art. 2. Bien qu'elles figurent déjà dans la loi sur le tarif des douanes, les dispositions relatives à la perception d'une finance de statistique ont été reprises à cet endroit de la loi sur les douanes, mais sans spécification du taux de la finance ; il est dans la nature des choses que le montant de la finance de statistique qui peut être modifié, comme les taux de droits, rentre dans la loi sur le tarif.

L'article 3 désigne les objets qui jouissent de l'exemption des droits de douanes, outre les marchandises franches de droit de par la loi sur le tarif.

Les dispositions y relatives embrassent la totalité des articles déclarés exempts de droit par la loi actuelle, ainsi que ceux pour lesquels la franchise réciproque de droits a été stipulée par le traité de commerce avec l'Allemagne, tels que : effets de déménagement d'immigrants, trousseaux de ressortissants d'états étrangers qui viennent se fixer en Suisse par suite de leur mariage, objets provenant de successions ; toutefois la réciprocité est expressément réservée, de sorte que ces facilités ne seraient pas accordées aux états qui nous les refuseraient.

Indépendamment des effets de voyageurs dont l'exemption de droits n'a pas besoin d'être motivée d'une manière spéciale, vu son importance pour l'industrie des hôtels, l'exemption de droits est prévue pour l'outillage d'artisans ambulants, pour les ustensiles et instruments des artistes qui voyagent, conformément aux stipulations actuelles des traités. Ce sont là des objets qui sont dans la règle réexportés hors de la Suisse et pour lesquels la franchise peut être rendue dépendante de l'expédition avec passavant. Cette disposition ne comprend pas les machines d'entrepreneurs étrangers, telles que machines à battre, appareils à distiller, etc. que l'on fait métier d'importer en Suisse pour les réexporter à l'étranger, une fois le travail terminé ; les étrangers ne doivent pas être plus favorablement traités que les propriétaires suisses de machines de ce genre, lesquels ont dû payer les droits sur leurs machines dans le cas où ils les ont importées de l'étranger. Afin de tenir à cet égard la balance égale, l'on a depuis un certain temps frappé du droit d'entrée à leur première importation les machines et appareils introduits en Suisse par des étrangers qui font métier de les louer,

tandis que, après ce premier acquittement, ces engins peuvent jouir de la franchise au moyen de l'expédition avec passavant.

Un procédé analogue est appliqué aux panoramas, cabinets de figures de cire, etc., qui sont passibles du droit d'entrée à teneur du tarif, mais peuvent être expédiés avec passavant à un an lorsqu'ils sont réexportés, de sorte que s'ils rentrent en Suisse dans le délai d'un an, ils ne paient pas de droit d'entrée à cette seconde importation.

Il serait procédé de même à l'avenir et nous tenons à le faire ressortir ici. Quant aux autres dispositions de l'article 3, nous n'avons à mentionner encore que les suivantes :

*Lettre g.* Le montant minimum du droit a été fixé à 10 centimes au lieu des 5 centimes prévus dans la loi actuelle, vu les notables augmentations de droit survenues depuis 1851 et en conformité de l'article 5 de la loi sur le tarif du 10 avril 1891 qui dit : « Il n'est pas perçu de droits de douanes d'un montant inférieur à 10 centimes ». La franchise, prévue aussi dans l'ancienne loi, pour les objets transportés par la poste dont le poids brut n'excéderait pas 500 grammes a été maintenue. La disposition exemptant toutes les marchandises passibles de droits spécifiques importées par une seule personne, à la condition que le poids total n'excède pas 250 grammes a son analogue à l'article 5, lettre a, de l'ancienne loi et a pour but de faciliter d'une manière équitable le petit trafic dans les régions frontière.

Il reste néanmoins réservé que le conseil fédéral pourra toujours apporter les restrictions nécessaires pour empêcher les abus auxquels donneraient lieu les facilités énumérées à la lettre g.

*Lettre i.* Le principe de l'admission en franchise des fûts vides qui entrent en Suisse pour être renvoyés pleins à l'expéditeur, et réciproquement de ceux qui reviennent à l'expéditeur en Suisse après avoir été exportés pleins, est depuis longtemps entré dans la pratique (article 119 du règlement d'exécution pour la loi sur les péages, du 18 octobre 1881).

*Lettre l.* Une disposition nouvelle est celle de l'exemption du matériel de guerre que la Confédération tire de l'étranger pour la défense du pays, tel que matériel de fortification, matières explosibles, armes et munitions, attendu que les sommes importantes auxquelles se chiffrent les droits correspondants grèvent seulement le budget de l'administration militaire, tandis que les recettes faites de ce chef par les douanes, soit par la Confédération, sont purement fictives.

Ces considérations ont déterminé récemment le conseil fédéral à prescrire l'admission en franchise de quantités importantes de munition d'infanterie et d'artillerie.

En revanche, la franchise ne s'appliquerait pas aux matières premières, telles que le bois, les métaux, le cuir, etc.; ni aux chevaux et aux approvisionnements (céréales, farine, avoine, conserves, etc.) eu égard à la circonstance que les chevaux deviennent par la suite propriété privée (chevaux de cavalerie) ou peuvent le devenir (chevaux de la régie) et, quant aux approvisionnements, il n'est pas impossible qu'il en sorte des magasins de la Confédération pour entrer dans le commerce privé.

*Lettre p.* Le principe de la franchise de droits pour les marchandises d'origine suisse en retour est déjà consigné dans le règlement d'exécution pour la loi sur les péages mentionné plus haut et a été appliqué de tout temps.

Il est d'ailleurs réservé pour toutes les exemptions de droit énumérées sous lettres *a* à *g* du projet de loi l'établissement, par le conseil fédéral soit par le département des douanes, de mesures détaillées et de prescriptions de contrôle, de sorte que ces exemptions de droit ne peuvent pas être sans autre considérées comme dues sans condition aucune.

*L'article 4* a pour but de donner au conseil fédéral la compétence d'accorder dans des circonstances extraordinaires, par des motifs d'équité, des allègements de droits aux contrées frappées de sinistres, tels que incendies ou inondations. D'autres cas extraordinaires peuvent aussi être pris en considération en vertu de cet article.

*Art. 5.* En ce qui concerne le trafic de perfectionnement et de réparation, la loi de 1851 contient au dernier alinéa de l'article 2 la disposition suivante: « Lorsque des intérêts particuliers d'industrie l'exigeront, le conseil fédéral admettra des exceptions ultérieures (c'est-à-dire des exemptions de droits), en faveur des matières et produits qui sont importés du voisinage en Suisse ou exportés de la Suisse à l'étranger pour être perfectionnés, et sont retirés par le commettant dans un délai convenable. »

La teneur primitive de cette disposition dans le projet de loi du conseil fédéral en 1849 était la suivante:

« Sont exceptés du paiement de ces droits (droits de péages): les matières et produits qui, dans les limites du petit trafic à la frontière, sont importés du voisinage en Suisse ou en sont exportés

pour être mis en œuvre et sont retirés dans un terme convenable par celui qui en a fait la consignation. »

Toutefois, sur la proposition de la commission du conseil national, c'est le texte plus large reproduit en premier lieu qui a été adopté pour la loi de 1849 et qui a passé sans modification dans la loi de 1851.

La commission avait fait valoir à l'appui de sa proposition qu'il ne s'agissait pas uniquement du petit trafic de frontière, mais d'une quantité d'articles qui, de St-Gall et d'Appenzell par exemple, passent et repassent la frontière allemande pour être soumis à diverses opérations que l'on ne sait pas faire en Suisse (ou à l'étranger — pour les articles envoyés en Suisse pour y être travaillés).

Tel est le point de départ des dispositions légales qui règlent encore actuellement le trafic de perfectionnement. Mais les circonstances ont changé du tout au tout dans l'espace de quarante ans.

Ce n'est que depuis 1877 que le trafic de perfectionnement forme une rubrique spéciale des tableaux de péages, les renseignements y relatifs jusqu'à 1890 sont résumés dans ce qui suit :

	Importés pour perfectionnement, soit trafic de perfectionnement actif. q. poids brut.	Exportés pour perfectionnement, soit trafic de perfectionnement passif. q. poids brut.
1877 . . .	17,868	32,563
1878 . . .	25,096	35,357
1879 . . .	25,677	39,847
1880 . . .	30,608	39,127
1881 . . .	30,439	39,659
1882 . . .	48,428	36,341
1883 . . .	39,063	35,872
1884 . . .	39,170	38,206

(1877 - 1884 trafic de réparation compris.)

	a.	b.	a.	b.
	<i>Perfectionnement.</i>	<i>Réparation.</i>	<i>Perfectionnement.</i>	<i>Réparation.</i>
1885 q. poids net	40,981	2,887	33,254	1082
Fr.	—	180,564	8,450 <sup>1)</sup>	—
pièces	—	—	7,928 <sup>2)</sup>	—
1886 q. poids net	41,241	2,838	29,495	1520
Fr.	—	70,427	5,505 <sup>1)</sup>	—
pièces	892 <sup>2)</sup>	—	93,289 <sup>2)</sup>	—
1887 q. poids net	38,903	1,471	30,361	1110
pièces	12 <sup>3)</sup>	1,125 <sup>2)</sup>	64,045 <sup>2)</sup>	271 <sup>2)</sup>
1888 q. poids net	42,837	1,619	29,743	1059
pièces	34 <sup>3)</sup>	742 <sup>2)</sup>	37,992 <sup>2)</sup>	382 <sup>2)</sup>
1889 q. poids net	43,751	1,780	33,715	1366
pièces	40 <sup>3)</sup>	2,093 <sup>2)</sup>	34,094 <sup>2)</sup>	497 <sup>2)</sup>
1890 q. poids net	41,012	2,511	36,637	2196
pièces	764 <sup>2 et 3)</sup>	1,019 <sup>2)</sup>	45,247 <sup>2)</sup>	1036 <sup>2)</sup>

Le trafic de perfectionnement est d'une importance spéciale pour l'industrie textile (filés et tissus de coton, soie et tissus de soie, tissus de laine, tresses de paille.)

Les dispositions de la loi de 1851 ont reçu avec le temps et sous l'empire des circonstances une interprétation plus large. En présence des facilités de transport, il n'a pas été possible de maintenir le point de vue que le trafic de perfectionnement ne pouvait

<sup>1)</sup> Bois de construction et de charonnage inscrit d'après le poids dès 1887.

<sup>2)</sup> Montres, soit boîtes de montres; voitures et machines.

<sup>3)</sup> Voitures.

avoir que le caractère d'un trafic de voisinage. Le trafic de perfectionnement a pris peu à peu une telle importance que l'on a dû en faire l'objet de stipulations internationales.

Déjà dans le protocole final du traité de commerce avec l'Autriche, en 1868, il a été convenu spécialement de maintenir et d'étendre le plus possible « les facilités existant de fait de part et d'autre de la frontière » (c'est-à-dire notamment le trafic des broderies). Le traité conclu en 1869 avec l'Union douanière allemande contient des dispositions détaillées sur le trafic de perfectionnement et de réparation et garantit de part et d'autre l'exemption des droits d'entrée et de sortie. Dans les traités postérieurs de 1881 et 1888 avec l'empire allemand, ces dispositions ont reçu encore une plus grande extension, bien que l'exemption de droits ne fût stipulée que pour le trafic de perfectionnement passif et, dans le traité de 1888 avec l'Autriche, cet objet a été réglé par un article spécial du traité au lieu d'être seulement mentionné dans le protocole final. Enfin par le traité de commerce avec l'Italie (1889) cet état s'était engagé à accorder la franchise aux tissus de coton écrus venant de Suisse envoyés en Italie pour être imprimés et qui sont réexpédiés en Suisse.

Les traités de commerce conclus en 1891 enfin ont confirmé le régime établi jusqu'ici avec l'Autriche et garantissent vis-à-vis de l'Allemagne la franchise réciproque pour le trafic de perfectionnement tant actif que passif.

Dans le trafic de perfectionnement actif, c'est-à-dire dans le mouvement de marchandises étrangères envoyées en Suisse pour y être travaillées, les demandes d'exemption des droits ne se sont pas bornées aux seuls envois qui, après leur perfectionnement, retournent à l'expéditeur primitif. Des établissements industriels et des maisons de commerce suisses se mirent à importer en Suisse, dans un but de spéculation, des produits étrangers, à les travailler pour leur propre compte et à les lancer ensuite dans le commerce d'exportation en demandant la franchise des droits pour ce mouvement de perfectionnement en transit (admission temporaire). Au point de vue de la lettre de la loi, il peut paraître douteux que l'allègement pour un mouvement de ce genre puisse être accordé et certains cercles intéressés se prononcèrent d'une façon catégoriquement négative. La question ne put être tranchée en principe parce que, abstraction faite des doutes qui s'étaient élevés au point de vue légal, un grand nombre d'industries auraient revendiqué cette facilité, si on l'avait accordée, ce qui eût porté préjudice non seulement au fisc, mais encore aux producteurs indigènes des articles bruts en cause tandis que, d'autre part, écarter purement et simplement la demande, c'eût été enlever à l'industrie suisse des avantages évidents.

L'autorité a cru trouver une direction dans la pensée *fondamentale* qui a dicté l'article en question de la loi, c'est-à-dire dans l'intention évidente du législateur de laisser au pouvoir exécutif la compétence d'accorder l'exemption de droits dans les cas où les intérêts spéciaux de l'industrie de perfectionnement l'exigent et d'assurer par là au pays une certaine somme de travail qui, sans cela, eût été complètement perdue pour nous et eût tout simplement profité à un autre pays dont les institutions prévoient cet allègement, étant toutefois bien entendu que le principe devait être expressément observé que le trafic de perfectionnement, en vue de la réexportation, de produits déterminés d'origine étrangère ne devait causer aucun préjudice à l'industrie du pays.

Tel était le cas tout particulièrement pour les *tissus damassés de coton écrus d'origine anglaise*. La Suisse ne peut concourir dans la fabrication de cette spécialité avec la production anglaise en masse et à bas prix et ne pourrait fournir ces tissus qu'à un prix de 20 à 25 % plus élevé; aussi cet article ne convient-il pas au tissage indigène tandis que la teinturerie et l'impression suisse peuvent faire un profit assez notable si le trafic en question est exonéré des droits de douanes. Sans cet allègement, c'est-à-dire si les tissus importés écrus devaient payer les droits conformément au tarif, l'opération eût été absolument impossible.

Ces considérations, jointes à la circonstance que la marchandise est intégralement réexportée ( $\frac{3}{4}$  à destination de l'Italie  $\frac{1}{4}$  à destination d'autres pays méridionaux), ont fait accorder l'allègement dont il s'agit, et cela d'autant plus que la chambre de commerce suisse avait émis la même opinion à la suite de débats circonstanciés et contradictoires. Toutefois, afin d'assurer l'exactitude du contrôle de ce trafic, il a été expressément réservé que l'importation ne pourrait avoir lieu que par Bâle et que la marchandise devait, après le perfectionnement, être renvoyée à Bâle où le passavant serait déchargé, et d'où la marchandise pourrait, sans repasser la frontière près de Bâle, être expédiée en transit à travers la Suisse sur sa destination définitive.

Un second cas de trafic de perfectionnement en transit se rapporte aux satins de coton écrus, également de fabrique anglaise, envoyés en Suisse pour être teints pour le compte de maisons étrangères qui, après le perfectionnement, disposent de la marchandise pour l'exportation. Dans ce cas, il est satisfait aux prescriptions de la loi en ce que, après le perfectionnement, la marchandise retourne à celui qui l'avait envoyée en Suisse, quoique dans une autre direction qu'à l'arrivée. Néanmoins l'allègement n'a été accordé qu'à titre précaire, bien que, dans ce cas aussi, il ne puisse

être question d'un froissement quelconque des intérêts légitimes du tissage suisse.

Nous n'avons du reste cité ces exemples que pour montrer que, dans certains cas, l'exemption des droits en faveur du trafic de perfectionnement en transit peut être d'un grand intérêt pour le pays et qu'il ne serait pas sage, en présence des opérations commerciales telles qu'elles se pratiquent aujourd'hui, d'interdire d'emblée et de par la loi ce genre de trafic de perfectionnement. Au contraire, les autorités doivent être en mesure, après avoir mûrement pesé les circonstances du cas et après avoir pris l'avis de personnes compétentes (Vorort de la société suisse du commerce et de l'industrie, etc.), de prendre les mesures que leur paraîtra exiger l'intérêt du pays.

Le trafic de perfectionnement *passif*, soit le retour en franchise de marchandises expédiées à l'étranger pour y subir un travail, ne donne lieu à aucune observation particulière. Il s'agit surtout de genres de perfectionnement pour lesquels les établissements suisses ne sont pas agencés du tout ou ne le sont que d'une manière insuffisante, et dont le commerce d'exportation surtout ne peut se passer. L'administration doit veiller à ce que l'on n'abuse pas de ce trafic pour éluder les droits de douanes, ce qui aurait lieu si l'on pouvait par exemple importer de l'étranger des tissus écus dont l'on paierait les droits, qu'on renverrait ensuite à l'étranger pour les faire teindre ou imprimer, et que l'on ferait revenir en franchise des droits de douanes, de manière à bénéficier de la différence des droits entre la marchandise écrue et la marchandise perfectionnée. Pour prévenir un abus de ce genre, les autorités de douanes doivent réserver dans certains cas que l'origine suisse de la marchandise soit prouvée.

La teneur proposée pour l'article 5 donnerait au pouvoir exécutif la compétence d'accorder des allègements non seulement pour le trafic de perfectionnement proprement dit, mais encore pour le trafic de perfectionnement en transit (admission temporaire), le tout à la condition de ne froisser les intérêts d'aucune industrie nationale et en conservant au terme de perfectionnement le sens qu'il a eu jusqu'ici, c'est-à-dire qu'on continuerait à n'entendre par là qu'un travail n'altérant pas la nature essentielle et la dénomination de la marchandise, à l'exclusion par conséquent de tout travail de confection ou de mise en œuvre préparatoire pour la confection.

Il a été prévu comme allègement non seulement l'admission en franchise complète, mais aussi la réduction des droits dans ce sens que, dans le trafic de perfectionnement proprement dit, lorsque la marchandise perfectionnée retourne à celui qui l'avait expédiée

et pour le compte duquel elle a été perfectionnée, l'admission en franchise serait maintenue en principe (voir article 6 du traité de commerce de 1891 avec l'Allemagne), tandis que, en ce qui concerne le trafic de perfectionnement en transit, dans lequel un industriel suisse importe des marchandises de l'étranger pour réexporter la marchandise perfectionnée à une autre destination à son gré, le conseil fédéral aurait à décider pour chaque industrie et en tenant compte des circonstances, s'il y a lieu d'accorder l'exemption complète ou seulement une réduction de droits et, cas échéant, dans quelle proportion.

Il a paru nécessaire d'admettre cette seconde alternative par les motifs suivants.

Le but à atteindre, en ce qui concerne le trafic de perfectionnement en transit, doit être d'accorder aux industries qui travaillent pour l'exportation et qui sont obligées de tirer de l'étranger des produits fabriqués à l'état brut (les matières premières étant, cela va de soi, hors de cause), dont l'importation ne porte aucun préjudice à l'industrie nationale, les allègements nécessaires dont ces industries ont besoin pour les maintenir en état de continuer à travailler pour l'exportation.

Les allègements de ce genre seront aussi notamment demandés à l'avenir par les industries de perfectionnement pour lesquelles la nouvelle loi sur le tarif a notablement aggravé les conditions de l'importation des produits fabriqués bruts qui leur sont nécessaires, tandis que les anciens droits plus bas ne portaient pas atteinte à la possibilité pour elles de travailler pour l'exportation.

Dans ces cas-là une exemption absolue nous paraîtrait aller trop loin, soit eu égard à d'autres industries, soit par des considérations fiscales, d'autant plus qu'elle ne constitue pas une condition sine qua non de l'existence des industries en cause; en revanche il nous paraîtrait équitable de réduire les droits, par exemple aux anciens taux ou en général dans une proportion telle que les droits ne mettent pas en question pour ces industries la possibilité de concourir sur les marchés de l'étranger.

Le trafic de perfectionnement en transit avec droits réduits serait d'ailleurs soumis à des mesures de contrôle analogues à celles qui s'appliquent au trafic de perfectionnement proprement dit.

## Chapitre II.

### Mode de calcul des droits.

L'article 8 de la loi actuelle est devenu sans objet par suite des traités conclus en 1867 avec les états riverains du lac de Constance, ainsi que l'article 9 en vertu de la nouvelle loi sur le tarif qui a supprimé le collier comme unité de poids pour le calcul des droits sur certaines marchandises.

Le nouvel *article 9* (anciens articles 10 et 11) fixe, d'accord en cela avec la nouvelle loi sur le tarif, comme base de l'acquittement des marchandises, le *poids brut*, pour autant qu'il ne s'agit pas de marchandises payant à la pièce.

Un mémoire collectif de négociants zurichois, appuyés par des co-intéressés de diverses localités a demandé au conseil fédéral d'inscrire dans la nouvelle loi sur les douanes, à l'occasion de la révision de l'ancienne loi, une disposition prescrivant pour les marchandises à acquitter au poids l'acquittement au poids net de toutes les espèces de marchandises dont le droit excède 20 francs par 100 kg.

Pour motiver leur proposition, les pétitionnaires font valoir en substance que la Suisse est seule à maintenir le système de l'acquittement au poids brut; qu'avec les droits élevés du tarif il est souverainement injuste de faire payer les emballages au même taux que les marchandises; que le maintien de l'acquittement au poids brut entraîne une infériorité des négociants établis à l'intérieur du pays vis-à-vis de leurs concurrents qui utilisent les entrepôts de Genève et de Lausanne où la tare n'est acquittée qu'en partie, ou des commerçants qui font franchir la frontière à leurs marchandises déballées en ne payant que pour une tare additionnelle insuffisante.

La question de l'acquittement au poids net a été traitée à diverses reprises dans l'assemblée fédérale et dans les commissions des deux conseils, entre autres à l'occasion des révisions du tarif en 1884 et en 1890/91. Elle est par sa nature en connexité plus intime avec le tarif qu'avec la loi sur l'organisation douanière, attendu qu'elle forme la base systématique du tarif.

Les propositions du conseil fédéral pour la loi sur le tarif de 1891 reposaient sur l'acquittement au poids brut, et ce système a été approuvé par l'assemblée fédérale et sanctionné par la votation populaire du 11 octobre 1891 quoique, au cours des délibérations, une pétition signée par quatorze gouvernements cantonaux ait demandé que l'on revint sur la question dans le sens de l'acquittement au poids net.

Un changement de la base de l'acquittement ne pourrait se faire à notre avis que par une nouvelle révision du tarif, et cela en tout cas dans le sens d'une élévation des taux de droit proportionnelle à la déduction de la tare, parce que d'un côté la Confédération doit s'assurer les recettes que le tarif actuel promet encore de fournir après la conclusion des traités de commerce, et que d'autre part l'agriculture et l'industrie, grande ou petite, ne consentiraient pas à la simple réduction des droits par l'application de l'acquittement au poids net, en tant que ceux-ci constituent pour elles une protection, mais s'opposeraient énergiquement à une pareille atteinte portée à leurs intérêts.

Or, une nouvelle révision de la loi sur le tarif dirigée dans ce sens n'aurait aucune utilité en ce moment, par la raison bien simple que, par les traités de commerce conclus avec des états étrangers et en partie déjà entrés en vigueur, les principales rubriques du tarif de 1891 ont été fixées pour une série d'années aux taux actuels ou à des taux réduits et que, à moins de nouvelles négociations sur la base d'un *nouveau* tarif, auxquelles les états intéressés ne se prêteraient probablement pas, il n'existe aucune possibilité d'obtenir en faveur de la production nationale, par des relèvements de droits, les compensations dont il a été parlé ci-dessus.

Nous estimons que, par des motifs de forme et de fond, il n'est pas possible pour un temps de revenir sur la question de l'acquittement au poids net et il nous paraît superflu de nous étendre actuellement sur les graves conséquences qu'entraîne ce mode d'acquittement.

La solution de cette question doit être laissée à une révision ultérieure du tarif; jusque là on ne peut s'écarter du système de l'acquittement au poids brut, dont il a été tenu le compte voulu lors de la fixation des taux actuels du tarif.

Le correctif des inégalités signalées par les pétitionnaires git dans une nouvelle détermination des tares additionnelles pour les marchandises présentées à l'acquittement — dans les entrepôts ou à la frontière — dépouillées de l'emballage qui a servi au transport, c'est-à-dire dans la proportionalité plus équitable de ces tares additionnelles aux tares réelles, et les mesures préparatoires à cet égard sont déjà prises en exécution du postulat y relatif de l'assemblée fédérale.

L'article 10 se fonde sur l'article 2 de la loi sur le tarif des douanes du 10 avril 1891.

La rédaction de l'*article 11* (nouveau) est simplement adaptée aux nouvelles conditions dans lesquelles s'effectue le transport des marchandises.

*Art. 12* (nouveau). Il y a longtemps déjà que l'on applique dans la pratique du service des douanes le principe que les marchandises dont la révision n'est pas possible en raison de l'emballage, ou que le contribuable se refuse à laisser réviser, sont passibles du droit le plus élevé prévu au tarif. Les marchandises « dont l'espèce n'est pas indiquée », comme s'exprimait l'article 14 de la loi actuelle ne sont plus admises à l'acquiescement et sont rendues au conducteur qui est tenu d'en déclarer le contenu.

### Chapitre III.

#### Division du territoire en arrondissements.

Le création de bureaux de douanes à l'intérieur du pays, conformément au postulat du conseil national, étant expressément prévue dans le présent projet de loi (article 16), la répartition en arrondissements ne peut plus être limitée à la périphérie du territoire, et la nouvelle disposition exige une répartition de l'ensemble du territoire suisse. L'article 15 du projet de loi esquisse cette répartition comme suit :

- I<sup>er</sup> arrondissement* : Berne, Lucerne, Soleure, Bâle-ville et Bâle-campagne.
- II<sup>me</sup> arrondissement* : Zurich, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zoug, Schaffhouse, Argovie, Thurgovie.
- III<sup>me</sup> arrondissement* : Glaris, les deux Appenzell, St-Gall, Grisons.
- IV<sup>me</sup> arrondissement* : Tessin.
- V<sup>me</sup> arrondissement* : Fribourg, Vaud, Valais et Neuchâtel.
- VI<sup>me</sup> arrondissement* : Genève.

Nous proposons d'attribuer au II<sup>me</sup> arrondissement le canton d'Argovie qui faisait jusqu'ici partie du I<sup>er</sup>. Il n'y a pas de bureau de douanes de quelque importance dans le canton d'Argovie et le bureau de douanes installé dans la gare badoise de Waldshut est moins éloigné de Schaffhouse que de Bâle; de plus il est nécessaire de décharger quelque peu le I<sup>er</sup> arrondissement qui comprend non seulement le Jura bernois, mais qui s'accroîtrait de tout le canton de Berne. Il paraît de même nécessaire de détacher du VI<sup>me</sup> arrondissement le canton du Valais et de l'incorporer au V<sup>me</sup> arrondissement dont il est géographiquement plus rapproché et parce que d'ailleurs la direction du VI<sup>me</sup> arrondissement (Genève) a une sphère

d'activité bien suffisante dans le canton de Genève, à cause des conditions spéciales des rapports de ce canton avec le pays voisin.

En ce qui concerne le siège des directions d'arrondissement, nous ne proposons qu'un changement, le transport de la direction du III<sup>me</sup> arrondissement de Coire à St-Gall.

Il nous est parvenu deux demandes relatives au siège de la direction du II<sup>me</sup> arrondissement, l'une de la société du commerce de Zurich, appuyée par la société des arts et métiers, qui demande le transfert à Zurich ou, cas échéant la création d'une nouvelle direction des douanes à Zurich avec circonscription distincte purement interne; l'autre du directoire commercial de Schaffhouse en faveur du maintien à Schaffhouse du siège de la direction.

Lors de l'introduction des péages comme institution fédérale l'on est parti de l'opinion fort juste que les offices directeurs devaient être placés autant que possible au centre du territoire frontière auquel ils étaient préposés. La première mission des directions d'arrondissement est de pourvoir à la bonne exécution du service des douanes et de surveiller le plus directement possible les organes qui en sont chargés. Or, sous ce rapport le siège de la direction de Schaffhouse est plus avantageusement situé que celui d'aucune autre et, lors même que par la suite l'on viendrait à établir un ou plusieurs bureaux de douanes internes dans le territoire formant le second arrondissement, l'activité de l'autorité directrice devra pourtant se porter à un plus haut degré sur les nombreux bureaux sis à la frontière et sur la situation à la frontière en général que sur les quelques bureaux de l'intérieur desservis par un personnel bien au courant du service, sans même parler de la surveillance de la frontière qui est également placée sous les ordres de la direction d'arrondissement.

La pétition de Zurich fait ressortir comme avantage particulier du transfert à Zurich que les difficultés et les réclamations se liquideraient plus facilement par des tractations verbales entre l'autorité et le public. Nous ne pouvons partager cette manière d'envisager le rôle d'une autorité directrice; les directions d'arrondissement ne sont pas des bureaux de renseignements dans le sens des pétitionnaires, mais l'instance immédiatement préposée aux offices chargés de l'expédition douanière et les demandes et réclamations doivent, d'après la règle générale de l'expédition des affaires, leur être adressées par écrit et il doit y être répondu de même.

Si la création de bureaux de douanes à l'intérieur du pays est adoptée, la place de Zurich devra devenir le siège d'un bureau intérieur principal avec les compétences les plus étendues, cas échéant en combinaison avec un entrepôt fédéral, en revanche, nous ne pou-

vons nous résoudre à recommander le transfert du siège de la direction, de Schaffhouse, où elle est au centre de la frontière du II<sup>m</sup>e arrondissement, à Zurich et l'on ne saurait justifier la création d'un nouvel arrondissement intérieur, uniquement afin que Zurich devint le siège d'une autorité directrice.

Cela nous paraît d'autant moins nécessaire que les relations entre Zurich et Schaffhouse sont des plus faciles grâce aux chemins de fer, au télégraphe et au téléphone.

Les mêmes motifs exposés contre le transfert du siège de la direction du II<sup>m</sup>e arrondissement, nous les invoquons au contraire à l'appui du transfert du siège de la direction du III<sup>m</sup>e arrondissement de Coire à St-Gall, c'est-à-dire dans la partie du III<sup>m</sup>e arrondissement où le mouvement est le plus important.

Lorsqu'en 1849 on désigna Coire comme siège de la direction, il existait encore une circulation très active de marchandises en provenance ou à destination de l'Italie par les passages des Alpes grisonnes, et Coire était bien le centre de ce mouvement.

Depuis, la situation s'est modifiée. Le transport de marchandises par les routes des Alpes grisonnes a cessé; par suite de l'ouverture du chemin de fer de ceinture du lac de Constance et de la ligne de l'Arlberg, Rorschach, St-Margrethen et Buchs sont devenus les bureaux les plus importants du III<sup>m</sup>e arrondissement; enfin il faut citer l'entrepôt de St-Gall dont l'importance augmente d'année en année, surtout en ce qui concerne l'expédition du trafic de perfectionnement (broderies).

Par ces motifs, le transfert du siège de la direction au centre du mouvement s'impose et toutes les autres considérations doivent être reléguées au second plan.

Il n'existe en revanche aucune nécessité d'augmenter le nombre des arrondissements de douanes; nous croyons de même qu'il n'est pas opportun de procéder d'emblée à la répartition des diverses régions cantonales.

En revanche, le conseil fédéral devrait pouvoir attribuer à une autre direction d'arrondissement certaines parties du pays lorsque des intérêts particuliers du service des douanes l'exigent. Tel pourrait notamment être le cas pour Poschiavo et Castasegna, parce que ces points de la frontière peuvent plus facilement être surveillés dès Lugano que de St-Gall qui en est beaucoup plus éloigné.

## Chapitre IV.

### Etablissement de bureaux de douanes et d'entrepôts.

*Bureaux de douanes à l'intérieur.* La création de bureaux de douanes à l'intérieur du pays a déjà été demandée dans le postulat du conseil national du 30 juin 1887 (motion Künzli) et l'on ne peut pas méconnaître l'existence du besoin de cette innovation. Le destinataire d'une marchandise domicilié à l'intérieur du pays éprouve le désir bien naturel de pouvoir assister en personne, afin de mieux sauvegarder ses intérêts, à l'acquittement de ses marchandises qui a lieu actuellement à la frontière par les soins des administrations de chemins de fer ou par les commissionnaires, en son nom et à ses frais, et de pouvoir faire lui-même la déclaration de ses marchandises. Ce désir est d'autant plus facile à comprendre que les risques du destinataire sont plus grands par suite de la complication des dispositions du tarif et du taux élevé des droits, et que les difficultés avec les organes du service des douanes, les divergences d'opinion sur la classification des marchandises deviennent plus fréquentes.

Il existe sans doute quelques entrepôts à l'intérieur du pays (Zurich, St-Gall, Aarau, etc.), qui sont utilisés non seulement pour le but primitif de ces établissements qui était de favoriser le commerce intermédiaire, mais surtout pour l'acquittement immédiat de marchandises expédiées avec acquit à caution sur les entrepôts, marchandises qui par conséquent ne sont pas déposées, mais dont le destinataire prend immédiatement livraison. Or ce mode d'acquittement n'est actuellement possible qu'à la condition que, pour donner à ces envois le caractère de marchandises d'entrepôt, le destinataire paie la taxe d'entrepôt pour un mois, et celle-ci se justifie encore par la raison que les marchandises destinées à la consommation en Suisse et acquittées pour l'entrée à la frontière ne donnent lieu qu'à une seule opération de douanes, tandis que les marchandises dirigées sur entrepôt exigent une double ou une triple intervention du service des douanes.

Nous croyons qu'il est grand temps de faciliter le commerce suisse, sous ce rapport aussi, dans l'accomplissement des devoirs que lui impose la législation à cet égard, et nous pouvons par conséquent recommander aussi la création de bureaux de douanes à l'intérieur du pays.

Il en résultera sans doute une augmentation, même très notable, des dépenses d'administration. Il ne faut en effet pas compter sur la possibilité d'une réduction appréciable de personnel à la

frontière par le fait que l'acquittement définitif sera reporté au lieu de destination à l'intérieur, parce que le nombre des opérations de douanes à la frontière ne subira de fait aucune diminution, et que l'acquittement pour l'entrée sera remplacé par une expédition avec acquit à caution.

Néanmoins la Confédération dont les recettes se sont jusqu'ici augmentées par suite du relèvement des droits devra s'imposer un sacrifice.

D'autre part, et outre la possibilité d'assister en personne aux acquittements, le commerce retirera de cette institution un avantage incontestable du fait que les finances assez onéreuses que les commissionnaires ou les bureaux d'expédition des chemins de fer perçoivent à la frontière pour l'accomplissement des formalités de douanes (déclaration, révision, etc.) ainsi que les provisions pour avances faites par les chemins de fer seront en grande partie évitées.

En outre il y aura lieu de prendre des mesures pour que les colis postaux adressés à une localité de l'intérieur possédant un bureau de douanes soient également acquittés au lieu de destination.

La création de bureaux de douanes à l'intérieur sera d'une importance particulière notamment pour le trafic de perfectionnement parce que le contrôle sera rendu beaucoup plus facile.

Enfin nous sommes convaincus que les rapports de l'administration avec le public ne pourront que gagner à l'établissement de relations directes entre les contribuables et les organes du service des douanes, et que de cette façon nombre de réclamations pourront être évitées. La nouvelle institution aura pour les chemins de fer l'avantage que les marchandises adressées à des centres de commerce arriveront plus rapidement à leur destination.

Il va sans dire toutefois qu'il ne saurait être question d'établir un bureau de douanes dans chaque localité de quelque importance. Nous estimons au contraire qu'il ne peut s'agir que de véritables centres commerciaux, de villes importantes industrielles et commerçantes. Il sera de même nécessaire de subordonner la création de bureaux de douanes de ce genre à des prestations déterminées de la part des localités en question, attendu que ce serait trop exiger de la Confédération qu'elle prit seule à sa charge, les frais de ces bureaux établis dans l'intérêt et pour l'avantage de quelques places commerçantes ou industrielles privilégiées.

On ne peut concevoir les bureaux de douanes de l'intérieur qu'en connexion immédiate avec les gares de chemins de fer, afin

que les marchandises arrivant par le chemin de fer non acquittées puissent être immédiatement présentées pour l'expédition douanière. Les intéressés auraient donc tout d'abord à obtenir des chemins de fer les locaux nécessaires, pour pouvoir les mettre ensuite gratuitement à la disposition de l'administration des douanes. Le conseil fédéral aurait alors à déterminer, en tenant compte des circonstances, si et quelle participation aux frais du service des douanes doit être mise à la charge des intéressés.

Il demeurerait en tous cas réservé au conseil fédéral le droit d'écarter sans autre les demandes de ce genre, lorsque la nécessité de la création d'un bureau dans une localité de l'intérieur ne serait pas démontrée d'une manière suffisamment convaincante.

*Art. 17.* Depuis l'origine des chemins de fer, l'administration des douanes a eu chaque année à s'occuper de difficultés résultant de la fourniture des locaux nécessaires au service des douanes dans les gares-frontière et souvent ce n'est qu'à la suite de longues et parfois aigres négociations qu'elle a réussi à maintenir sa position vis-à-vis des compagnies particulières.

Or il est incontestablement du droit de la Confédération de revendiquer la fourniture gratuite dans les gares des locaux nécessaires au service des douanes, toutes les fois qu'une ligne de chemin de fer franchissant la frontière exige la création d'un bureau de douanes. Il semble donc que la loi du 23 décembre 1872 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer (Rec. off., XI. 1) renferme une lacune en ce sens qu'elle ne prévoit la fourniture gratuite de locaux convenables que pour le service des postes et des télégraphes, tandis qu'il n'y est pas fait mention du service des douanes. Les traités internationaux renferment en revanche l'obligation de la fourniture gratuite des locaux nécessaires aux douanes, ce qui sauvegarde le point de vue de principe, au moins en partie. Nous citerons par exemple les traités avec le grand-duché de Bade du 27 juillet / 11 août 1852 sur la continuation du chemin de fer badois sur le territoire suisse (Rec. off., III. 434) et du 24 septembre 1862 (Rec. off., VII. 378), du 24 mai 1873 (Rec. off., XI. 395) sur le raccordement des chemins de fer à Singen et à Constance, le traité international du 27 août 1870 sur la construction du chemin de fer de l'Arlberg (Rec. off., X. 349), le traité avec l'Italie du 23 décembre 1873 sur le raccordement du chemin de fer du St-Gothard avec les chemins de fer italiens (Rec. off., XI. 467).

Dans le but de créer une base légale pour l'application uniforme de ce principe nous avons introduit dans le projet de loi un nouvel article disposant que, dans les cas où la création de bureaux

de douanes dans des gares est accordée dans l'intérêt du service du chemin de fer, l'administration de celui-ci est tenue de fournir gratuitement les locaux pour bureaux nécessaires avec leurs dépendances suivant la demande que formulera le département des douanes.

Cette disposition aurait toutefois le sens que si une administration de chemins de fer devait pour cela faire des dépenses particulièrement élevées, il pourrait selon les circonstances lui être alloué comme indemnité par la Confédération une certaine somme payée une fois pour toutes.

Enfin l'on ne saurait contester sérieusement l'obligation pour le service du chemin de fer de fournir gratuitement aussi les bascules nécessaires au pesage des marchandises.

## Chapitre V.

### Prescriptions sur l'importation, l'exportation et le transit.

L'article 32 de la loi actuelle relatif à la fermeture douanière des marchandises dont on demande l'expédition avec acquit à caution a été transféré dans ce chapitre parmi les dispositions générales, où il figure comme article 20, parce qu'il s'agit non seulement de marchandises d'entrepôt, mais surtout de marchandises en transit et aussi de marchandises acheminées sur un bureau de douanes de l'intérieur pour y être acquittées pour l'entrée.

Tandis que, d'après les anciennes dispositions, la fermeture douanière ne devait être apposée que sur la demande du conducteur de la marchandise, l'article 20 a reçu une portée plus générale en ce que le bureau de douanes compétent est en outre libre d'apposer la fermeture douanière quand il le juge nécessaire. Pour les marchandises passibles de droits élevés, surtout lorsque leur transport en transit doit s'effectuer par roulage en tout ou en partie, il est indispensable, afin d'éviter un contrôle compliqué, d'apposer la fermeture douanière pour empêcher que l'on ne puisse pratiquer des substitutions de marchandises en cours de transport.

Ce principe a depuis longtemps déjà dû être suivi dans la pratique, et il s'agit seulement de le consigner sous une forme précise dans la nouvelle loi.

Ce sont les prescriptions relatives à la déclaration obligatoire qui forment le point le plus important de ce chapitre, ainsi que la responsabilité du déclarant vis-à-vis de l'administration des douanes, responsabilité qui s'étend, cas échéant, aux amendes prononcées en cas de contravention (article 22).

Il est parvenu à ce sujet à l'assemblée fédérale une pétition datée du commencement d'octobre 1890, signée par dix compagnies suisses de chemins de fer, et demandant que la responsabilité des chemins de fer, en leur qualité de conducteurs de marchandises et de déclarants, soit limitée aux cas où il y a eu effectivement faute de la part de l'agent du chemin de fer (dol ou négligence grave.)

Nous croyons pouvoir nous dispenser de rechercher jusqu'à quel point les auteurs de la loi des péages de 1851 ont eu en vue, en posant le principe de la responsabilité des déclarants et conducteurs de la marchandise, outre le roulage et les transports par eau, le trafic par chemin de fer qui en était encore à ses premiers commencements. En revanche, l'art. 13 de la loi sur les transports par chemin de fer du 20 mars 1875 (Rec. off., nouv. série, I. 621) dit expressément :

« Si, avant d'être remises au destinataire, les marchandises doivent être visitées par la douane, par un percepteur ou par la police, le chemin de fer est tenu, à défaut d'arrangements contraires, de procéder aux opérations que ces formalités nécessitent, aux frais de l'expéditeur, cas échéant du destinataire, et moyennant une indemnité fixée par le règlement.

L'expéditeur doit fournir au chemin de fer les papiers nécessaires à cet effet (déclaration de douane, déclaration d'origine, certificats de santé, etc.)

L'expéditeur répond, envers le chemin de fer, de l'exactitude et de la teneur réglementaire de ces pièces, et doit le garantir de tout dommage ou de toute peine qu'entraînerait l'inexactitude, l'insuffisance ou le défaut de ces papiers, sous réserve toutefois des dispositions suivantes :

Si l'expéditeur s'enquiert auprès du chemin de fer de la nécessité de fournir ces papiers et des conditions qu'ils doivent présenter, l'administration doit lui faire part de toutes les dispositions qui lui sont connues. Elle doit, même lorsque l'expéditeur ne lui a demandé aucune direction, attirer son attention sur toute erreur facilement reconnaissable quant aux papiers requis ou à leur rédaction. Les amendes et dommages résultant de l'inexécution de ces obligations sont à la charge du chemin de fer qui, s'il y a lieu, doit en indemniser l'expéditeur. »

Dans les termes par lesquels l'expéditeur est tenu de garantir le *chemin de fer* de toute peine ou de tout dommage pour inexactitude des papiers d'accompagnement, est exprimée *d'une façon juridique et absolument indiscutable*, outre le droit de recours du

chemin de fer, *la responsabilité de celui-ci vis-à-vis de l'administration des douanes.*

Si l'on examine ensuite si cette responsabilité porte un réel préjudice aux chemins de fer, ou si la demande dont il s'agit n'est fondée que sur des considérations de pure théorie, on sera d'abord frappé de ne trouver dans la pétition aucune évaluation en chiffres du prétendu dommage causé aux chemins de fer.

Tout ce mouvement a pour point de départ une contravention en matière de douanes et de monopole constatée en 1887, dans laquelle l'amende réelle avait été prononcée contre l'expéditeur qui était en même temps le destinataire de la marchandise et avait par hasard été mis en état d'arrestation; comme il était insolvable, l'amende fut convertie en emprisonnement. Quant à l'administration du chemin de fer, — il s'agissait de l'Union-Suisse, — elle n'eut à supporter qu'une amende très réduite.

Il serait difficile aux pétitionnaires de citer d'autres cas analogues. Pareille chose ne se reproduira d'ailleurs plus, attendu qu'il n'y aurait rien à gagner à importer en Suisse par chemin de fer de l'alcool provenant d'Allemagne ou d'Autriche sans l'avoir déclaré selon les formalités prescrites pour la sortie du pays correspondant, sous peine de perdre le bénéfice du remboursement du droit interne qui le grève.

En parlant du « raffinement » avec lequel l'importation frauduleuse de spiritueux a été tentée dans des cas récents, la pétition n'a donc en vue que le seul cas ci-dessus qui remonte à 1887.

Or, pour motiver le renversement d'un système pratiqué depuis des années, c'est-à-dire depuis l'origine des péages fédéraux, il faut, semble-t-il, autre chose qu'un cas exceptionnel; du reste, il n'est pas hors de propos de faire remarquer qu'une partie seulement des compagnies pétitionnaires ont à s'occuper de formalités de douanes, tandis que le chemin de fer du Bôdeli, le chemin de fer de la vallée des lacs de Lucerne et d'Argovie, le chemin de fer du Sud-Est, les chemins de fer de l'Emmenthal et de la vallée de la Tôss ne se sont probablement jamais trouvés jusqu'ici dans le cas de faire un acquittement pour l'entrée en leur qualité de transporteurs de marchandises.

Il faut avant tout faire remarquer, en ce qui concerne la situation des chemins de fer comme déclarants de marchandises, qu'elle est tout à fait analogue à celle des commissionnaires. De même que ces derniers, les compagnies de chemins de fer représentent les intérêts du contribuable qui n'assiste pas en personne à l'acquittement, se substituent à lui dans ses droits et ses devoirs et perçoivent en échange des finances spéciales pour la déclaration,

pour la révision et, en général, pour l'accomplissement des formalités de douanes, ainsi que des provisions pour l'avance des droits, recettes accessoires qui représentent des sommes respectables, ainsi que le commerce suisse pourrait en témoigner.

En outre, et abstraction faite du droit qu'ont les compagnies de s'assurer auprès de l'expéditeur, avant la déclaration, de l'exactitude de son indication de la nature de la marchandise (art. 13, ci-dessus transcrit), et abstraction faite encore de leur droit de recours contre l'expéditeur, la marchandise elle-même sert de garantie pour l'amende qui serait prononcée en cas de contravention pour fausse déclaration de l'expéditeur ou du contribuable (art. 40 de la loi sur les transports par chemins de fer) et ils sont rares, croyons-nous, les cas dans lesquels les compagnies n'auraient pas pu être couvertes de leurs déboursés par la vente de la marchandise.

Comme du reste le chemin de fer est aussi, à défaut d'arrangements contraires (accomplissement des formalités de douanes par un commissionnaire), le représentant officiel des intérêts du *destinataire* de la marchandise, il est parfaitement libre de demander de celui-ci une déclaration de la nature de la marchandise. Si la révision par les douanes constate l'inexactitude de celle-ci, le chemin de fer peut faire valoir son droit de recours contre le destinataire avec moins de complications que contre l'expéditeur domicilié à l'étranger.

En résumé, les arguments présentés par les pétitionnaires à l'appui de leur demande paraissent procéder de craintes essentiellement théoriques, car si la pétition fait mention des amendes élevées qui *pourraient* être prononcées, elle n'aurait pas dû taire que les prononcés de l'administration des douanes savent fort bien distinguer entre un agent déclarant de chemin de fer et un véritable fraudeur, et que de même les amendes prononcées contre des bureaux d'expédition de marchandises, dans les contraventions pour déclaration inexacte, ne dépassent que peu, dans la règle, le minimum légal, enfin que, dans beaucoup de cas, il a été fait application de la disposition finale de l'article 51 de la loi actuelle sur les péages, en vertu de laquelle l'amende est ordinairement réduite à une ou deux fois le montant du droit ou même davantage encore.

L'introduction de bureaux de douanes à l'intérieur diminuera aussi la responsabilité des chemins de fer, attendu que les envois de marchandises qui sont acheminés sur l'intérieur pour y être acquittés pour l'entrée peuvent être déclarés pour l'expédition avec acquit à caution sous plombage. Si l'on devait néanmoins renoncer au système actuel, ce que nous considérerions comme un passe-

droit fait aux intérêts de la Confédération en faveur d'entreprises privées, nous nous réserverions de formuler une proposition dans ce sens qu'en dérogation à l'article 13 de la loi sur les transports par chemins de fer, les compagnies n'auraient plus désormais à s'occuper des formalités de douanes, lesquelles seraient remplies par des agents spéciaux de l'état (agents en douane), placés sous les ordres de l'administration des douanes, ce qui aurait pour conséquence nécessaire que les finances y relatives seraient enlevées aux chemins de fer et attribuées au fisc.

L'article 23 (ancien article 23) impose au conducteur de la marchandise l'obligation, en cas de révision par les douanes, de décharger et recharger la marchandise, soit de la déballer et de la réemballer. Cette disposition a pour but de mettre un terme à des conflits qui ont surgi parfois sous l'empire de la loi actuelle.

Les autres articles de ce chapitre ont subi quelques changements de rédaction, les uns par le retranchement de dispositions qui rentrent dans le règlement d'exécution, les autres pour plus de précision et pour les adapter aux conditions actuelles du trafic.

*Art. 33.* Afin de prévenir l'encombrement des gares par des marchandises non acquittées et pour stimuler le public à disposer promptement des marchandises en remplissant les formalités de douanes, il a été inséré dans la loi une disposition prescrivant que les envois qui n'auront pas été déclarés dans le délai de quatre jours dès leur arrivée seraient conduits à l'entrepôt fédéral le plus voisin, sous réserve, dans des cas exceptionnels, d'une prolongation de délai jusqu'à sept jours.

Cette disposition suggèrera aux administrations de chemins de fer et au commerce intéressé l'idée qu'il serait désirable de joindre à l'office d'expédition douanière un dépôt pour marchandises non acquittées, dont les clefs seraient en mains de la douane. Le conseil fédéral tiendra compte autant que possible de demandes de ce genre, à supposer qu'il soit fourni gratuitement des magasins appropriés à ce but, auquel cas la finance de magasinage appartiendrait à l'office qui aurait fourni les locaux de dépôt.

## Chapitre VI.

### Organisation de l'administration des douanes.

*Le conseil fédéral.* Le nouveau projet n'apporte aucun changement essentiel aux devoirs et à la compétence du conseil fédéral comme pouvoir exécutif supérieur.

Il n'y a d'extension (et cela dans le sens d'une plus grande précision) qu'en ce qui concerne ce que l'on appelle l'article de combat (ancien article 34, nouvel article 35), qui a fourni de divers côtés matière à discussion dans les débats sur le tarif des péages qui ont eu lieu dans ces dernières années, et pour lequel on demandait une rédaction plus précise. Nous rappelons en particulier le mémoire du 31 mai 1886 de la société commerciale de Zurich à l'assemblée fédérale, proposant la promulgation d'un arrêté fédéral d'après lequel : « le conseil fédéral, sous réserve d'en référer à la première occasion à l'assemblée fédérale, aurait à élever du triple au sextuple les taux de droit du tarif pour les marchandises provenant de pays avec lesquels la Suisse n'est pas en relation de commerce sur le pied de la nation la plus favorisée ou qui frappent les produits suisses de droits particulièrement élevés ».

Dans notre message du 19 novembre 1886 concernant la modification de la loi sur le tarif de 1884, nous avons cherché à calmer les craintes exprimées sur la prétendue insuffisance comme article de combat de l'article 34 de la loi sur les péages, par la déclaration que nous considérions cet article comme une arme plus efficace que la disposition additionnelle proposée à la loi sur le tarif, attendu que précisément la teneur générale qui lui a été donnée permettait de prendre les mesures les plus étendues ; que rien, sinon la sauvegarde de nos propres intérêts, ne nous empêchait de mettre en vigueur vis-à-vis d'un état avec lequel nous n'avions aucun traité les augmentations de droit les plus illimitées sur l'importation de ses produits.

Cette déclaration a été encore complétée dans le sens que le conseil fédéral était bien décidé à faire usage de cette compétence selon les circonstances et dans les limites de l'intérêt général du pays, sans hésitation, mais aussi sans précipitation.

Cette déclaration donnée d'une manière aussi formelle ne pouvait manquer de produire son effet et elle réussit en effet à calmer en grande partie les craintes qui s'étaient produites. Néanmoins il serait à propos de profiter de l'occasion de la révision de la loi sur les péages pour donner à cet article une rédaction de nature à calmer les appréhensions qui pourraient encore exister et qui ne laisse rien à désirer au point de vue de la clarté.

Déjà la société commerciale de Zurich, dans un mémoire imprimé du 9 décembre 1889 adressé à l'assemblée fédérale et intitulé : « sur la révision de la loi sur les péages », s'est exprimée à ce sujet et dans ce sens que le conseil fédéral devait être autorisé « à porter jusqu'au sextuple les taux du tarif des douanes pour les marchandises provenant de pays avec lesquels la Suisse n'est pas

« en relation de commerce sur le pied de la nation la plus favorisée ou qui frappent de droits particulièrement élevés les produits « suisses », etc.

Nous croyons encore aujourd'hui devoir faire remarquer que des pleins pouvoirs illimités seront, dans les mains du conseil fédéral, une meilleure arme que la compétence restreinte proposée de nouveau par les pétitionnaires. Nous proposons donc de rédiger l'article comme suit :

« Le conseil fédéral est compétent pour élever dans la mesure « qu'il jugera opportun les taux du tarif des douanes pour les marchandises provenant de pays avec lesquels la Suisse n'est pas en « relations de commerce sur le pied de la nation la plus favorisée « ou qui frappent les produits suisses de droits particulièrement « élevés.

« En outre, le conseil fédéral peut, dans d'autres circonstances. « extraordinaires, notamment en cas de disette, prendre des mesures « spéciales et apporter au tarif les modifications temporaires qui lui « paraîtront utiles.

« Il devra toutefois dans tous les cas porter à la connaissance « de l'assemblée fédérale, dans sa plus prochaine réunion, les mesures qu'il aura prises, et celles-ci ne pourront être maintenues « que si l'assemblée fédérale les approuve. »

2. *Le département des douanes.* La loi ne renferme à cet égard aucune innovation. Il est réservé à l'instruction à élaborer par le conseil fédéral pour la direction générale des douanes, de déterminer d'une manière qui réponde à la situation actuelle les compétences des autorités subordonnées au département des douanes.

3. *Direction générale des douanes, directions d'arrondissement et bureaux de douanes.* La nouvelle rédaction des articles de cette partie de la loi ne contient que les principes généraux, laissant au pouvoir exécutif supérieur la fixation des dispositions d'exécution qui exigent des modifications selon que les circonstances viennent à changer.

Pour les grands bureaux de douanes l'on a prévu des chefs de bureau spéciaux, parce qu'actuellement les receveurs sont trop absorbés par la gestion de la caisse et ne peuvent surveiller d'une manière permanente le service auquel manque ainsi la direction supérieure immédiate. Or celle-ci est absolument nécessaire avec un personnel de 20 à 30 fonctionnaires et employés.

4. *Nomination et révocation des fonctionnaires et employés des douanes. Compétence en matière de discipline.* Il n'y a pas non plus

de changement important à signaler à cet égard. La disposition prévoyant qu'en cas de suppression d'emploi avant l'expiration de la période triennale, il est dû une indemnité au fonctionnaire congédié ne soulèvera vraisemblablement aucune objection.

En fait d'innovation, mentionnons la compétence attribuée à la direction générale des douanes de procéder à la nomination des employés (visiteurs, concierges des bureaux des directions d'arrondissement, etc.), comme c'est déjà le cas pour les garde-frontière. Ces employés sont nommés pour un temps indéterminé et conservés aussi longtemps que l'on en est satisfait, en sorte qu'il paraît utile de réserver ces nominations et par conséquent les révocations à l'autorité immédiatement préposée au service des douanes.

Il n'est pas non plus besoin de motiver d'une manière spéciale la disposition en vertu de laquelle il peut être procédé par voie disciplinaire contre un fonctionnaire ou un employé aussi dans les cas d'inconduite.

## Chapitre VII.

### Police douanière.

Les rapports de gestion du conseil fédéral ont déjà à plusieurs reprises fait ressortir combien il était nécessaire d'organiser d'une manière uniforme le service de surveillance de la frontière, attendu qu'en en chargeant les agents de la police cantonale, ceux-ci se trouvent dans une position équivoque qui amène fatalement des collisions, et que l'exercice de fonctions de police cantonale entrave plus ou moins l'exécution du service de surveillance de la frontière.

Il est absolument nécessaire, et il nous semble aussi qu'il y va de la dignité de la Confédération, que celle-ci puisse compter pour la protection des douanes à la frontière sur un personnel n'ayant d'ordres à recevoir que des autorités fédérales. La position hybride des gendarmes cantonaux garde-frontière est devenue tout simplement impossible à la longue, comme le prouvent d'une manière frappante les nombreux différends survenus entre la Confédération et les cantons depuis l'origine de ce système mixte jusqu'à ces dernières années. Pas plus ici qu'ailleurs on ne peut servir deux maîtres.

Nous croyons que le moment est venu de remédier à cet état de choses par des dispositions législatives prescrivant la surveillance de la frontière du pays par un corps de garde-frontière fédéraux.

Il n'existe plus de convention pour la surveillance de la fron-

tière qu'avec les cantons de Berne et des Grisons, tandis que partout ailleurs des garde-frontière fédéraux ont été installés.

Nous croyons nécessaire, dans l'intérêt d'une bonne discipline de placer les garde-frontière sous le régime du code pénal militaire.

Pour exécuter efficacement le service de surveillance de la frontière il faut que les agents aient le droit de pénétrer dans les propriétés particulières pour faire les tournées de service et les patrouilles qui leur sont commandées.

La loi fédérale du 30 juin 1849 sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération ne renferme à cet égard aucune disposition, tandis qu'elle prévoit expressément que l'on peut entrer dans les maisons pour procéder à une visite domiciliaire. Les autorités fédérales se sont en conséquence placées à ce point de vue que l'accès des champs, prés, jardins, etc., même enclos de haies ou de murs ne peut être refusé aux agents de l'administration des douanes, le propriétaire ayant en revanche droit à une indemnité correspondant au dommage qu'il prouverait lui avoir été causé. A défaut de ce droit d'entrer dans les propriétés, le service de surveillance de la frontière n'aurait qu'une valeur illusoire. Or cette manière d'envisager la question a à diverses reprises donné lieu à de sérieux conflits; il n'y a que quelques années que le conseil fédéral a dû s'occuper d'événements d'un caractère très grave survenus à la frontière genevoise, et le hasard peut faire surgir à chaque instant des difficultés inextricables.

Afin de mettre une fois pour toutes un terme à ces conflits qui sont très fâcheux et donnent toujours lieu à de laborieuses tractations, non seulement avec les habitants de propriétés sises à l'extrême frontière, mais encore avec les autorités cantonales, et pour assurer à l'autorité de la Confédération et de sa législation douanière le respect nécessaire, nous avons introduit une disposition en vertu de laquelle les garde-frontière ont, dans l'exercice de leur service de surveillance, droit d'accès dans les propriétés particulières, sous réserve d'une indemnité au propriétaire pour le dommage qu'il prouverait lui avoir été causé.

La Confédération ne prétend par là à rien de plus qu'à la constatation légale du droit reconnu aux organes de la police cantonale dans l'exercice de leurs fonctions.

L'interdiction de construire des bâtiments à cheval sur la ligne frontière dont une partie serait sur territoire suisse, l'autre sur territoire étranger est un complément nécessaire des mesures légales contre la contrebande. Jusqu'ici, des constructions de ce genre ont

pu être empêchées dans certains cantons par l'intervention des autorités cantonales; mais pour l'avenir, il nous paraît utile de donner à l'administration des douanes, par voie législative, les moyens de défense nécessaires.

En ce qui concerne enfin la compétence de mettre hors de la ligne des douanes des portions de la frontière dont les habitants font métier de la contrebande, et dont la surveillance efficace rencontre des difficultés spéciales en raison de la situation topographique ou par d'autres motifs, il suffit pour motiver la nécessité d'une disposition de ce genre de renvoyer à l'exposé des faits relatifs aux domaines des Maix près de la Brévine dans le canton de Neuchâtel, dans le rapport de gestion pour 1888.

L'exclusion de la ligne des douanes a pour conséquence que les habitants du territoire exclu ne paient pas de droit pour ce qu'ils tirent de l'étranger, tandis que leur trafic avec l'intérieur du pays est passible de droits et soumis au contrôle douanier.

La compétence de mesures de ce genre avait été déduite de l'article 49 second alinéa de la loi actuelle sur les péages, autorisant le conseil fédéral « à prendre, le cas échéant, les dispositions « nécessaires pour mieux assurer l'acquittement régulier des péages « et fournir aux employés de péages l'assistance de police dont ils « auront besoin ».

Ces termes généraux avaient donné lieu en 1875, lorsque le conseil fédéral eut décidé la première exclusion des Maix de la ligne de péages, à une controverse de droit public avec le gouvernement du canton de Neuchâtel, qui estimait que cette mesure portait atteinte aux droits de souveraineté du canton et aux principes du droit public, de même qu'à la constitution fédérale. Le recours du conseil d'état à l'assemblée fédérale fut, comme l'on devait s'y attendre, écarté comme non fondé, aussi bien par le conseil national que par le conseil des états.

L'exclusion de la ligne des douanes est actuellement restreinte à un très petit nombre de points de la frontière. La réintégration des Maix, soit la suppression de la mesure qui avait été prise, réintégration à laquelle le conseil fédéral a consenti sous certaines conditions a entraîné depuis pour la Confédération une augmentation de dépenses d'environ fr. 12,000 par an, en raison de la nécessité de renforcer dans une proportion extraordinaire l'effectif du personnel de surveillance sur cette partie de la frontière longue de 4 kilomètres, ce que nous croyons devoir mentionner en passant, parce que malgré cela l'on n'a pas réussi à supprimer entièrement la contrebande que l'on pourrait en revanche combattre efficacement par l'exclusion de la ligne des douanes.

## Chapitre VIII.

### Des contraventions en matière de douanes et de leur répression.

*Art. 53.* Il a été ajouté sous lettre *f* aux délits réputés contraventions en matière de douanes la substitution de marchandises dans le trafic de transit, parce que, de cette manière, la marchandise expédiée avec acquit à caution se trouve avoir été importée sans payer de droits.

*Art. 54.* En ce qui concerne l'exercice du droit de répression, la loi de 1851 contient une lacune, en ce sens que l'article 51 n'indique pas expressément l'autorité qui doit décider de la peine dont le prononcé rentre dans la compétence de l'autorité administrative. La disposition finale de cet article énonce simplement que dans les cas où il n'y a pas dol, le *conseil fédéral* peut réduire l'amende ou en faire remise. La même lacune doit être signalée dans la loi du 30 juin 1849 (Rec. off., I. 87.) sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération, où les dispositions spéciales à « chacune des branches de l'administration » (textuel) sont réservées, tandis que le conseil fédéral est désigné comme l'autorité qui, en cas de soumission volontaire et sans restriction des contrevenants au prononcé de l'administration, peut accorder la remise du tiers ou du quart de l'amende.

Le conseil fédéral a comblé ces lacunes de la législation par la voie d'ordonnance en déléguant la compétence de prononcer les peines, ainsi que celle d'accorder une remise de l'amende au département des péages et, dans les cas de peu d'importance (lorsque le droit fraudé n'excède pas fr. 6) aux directions d'arrondissement.

Le second alinéa du nouvel article 54 règle cette question par une disposition de la loi, et il a été prévu au 3<sup>m</sup>e alinéa que le département des douanes peut, pour alléger le fardeau des affaires qui lui incombent, déléguer une partie de sa compétence en matière de répression des contraventions aux autorités qui lui sont subordonnées, le droit de recours aux autorités fédérales supérieures demeurant d'ailleurs, cela va sans dire, réservé.

La peine de l'emprisonnement que prévoyait l'ancienne loi à côté de l'amende en cas de circonstances particulièrement aggravantes a été abandonnée, l'infliction par une autorité administrative de la privation de la liberté étant en opposition directe avec les principes du droit pénal, et parce qu'en fait il n'a jamais été fait usage de cette compétence. La peine de l'emprisonnement ne doit à

notre avis être appliquée en cas de fraude que lorsqu'elle a été demandée au tribunal compétent, comme commutation d'amende en cas d'insolvabilité du contrevenant, à teneur de la loi sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions du 30 juin 1849.

Les pénalités en cas de contravention qui dans l'ancienne loi étaient de cinq à trente fois le droit fraudé se justifiaient lorsque les droits étaient faibles, de sorte que, pour que l'amende fût efficace il fallait un multiple correspondant du droit fraudé.

Appliquées aux nouveaux taux de droits considérablement relevés pour un certain nombre d'articles, ces pénalités paraissent trop fortes, parce que, suivant le chiffre du droit fraudé le double ou le triple et souvent même le simple montant du droit peut déjà être une forte amende.

Nous proposons en conséquence de réduire le maximum, lors de la première contravention commise, de trente à vingt fois, et en cas de récidive de soixante à quarante fois le droit fraudé, et en même temps de supprimer le minimum de cinq fois le droit.

D'autre part, il n'y a dès lors pas de motif pour remettre complètement l'amende dans le sens de la disposition finale de l'ancien article 51, attendu que dans les contraventions de douanes il y a toujours sinon dol, au moins négligence, pour laquelle une amende mitigée selon les circonstances nous paraît à sa place. Le minimum légal étant supprimé, l'autorité compétente peut dans ces cas-là déterminer les amendes de façon à ce que celles-ci équivalent à une amende d'ordre. Nous avons donc supprimé dans la nouvelle loi la disposition finale rappelée ci-dessus.

*Art. 55.* Pour ne pas perdre toute prise légale sur les étrangers au pays qui ne peuvent fournir ni garantie en espèces ni un cautionnement suffisant pour une amende qu'ils ont encourue, il est absolument nécessaire de pouvoir les mettre séance tenante en état d'arrestation, sinon ils peuvent se soustraire à toute peine en se retirant sur territoire étranger, attendu que l'on ne réussit guère à s'emparer de la personne d'un contrevenant contre lequel l'amende a été par contumace convertie en emprisonnement. Or, si les ressortissants du pays ne sont pas ménagés par la loi, les étrangers au pays qui commettent une fraude ne doivent pas l'être davantage.

L'article 52 de la loi actuelle n'a pas été reproduit, parce que le mode de faire qu'il prescrit paraît aller de soi, et, l'article 53 est devenu sans objet, le nouveau tarif ne prévoyant pour aucune marchandise l'acquiescement à la valeur.

L'article 54 actuel a de même été supprimé, attendu qu'il a été abrogé par la loi fédérale du 24 juillet 1867 simplifiant les formalités de transit (Rec. off., IX. 90) et parce qu'il est en contradiction avec l'article 29 du présent projet de loi.

*Art. 56.* Il arrive très souvent que des prescriptions douanières positives et officiellement publiées sont violées sans que les cas en question tombent sous le coup des dispositions pénales; ces infractions sont réprimées par une amende d'ordre dont le maximum est actuellement fixé à fr. 10, ce qui est insuffisant. Nous citerons par exemple les cas où un contribuable qui, par suite de ses relations régulières avec l'administration, est aussi au courant des prescriptions douanières qu'un fonctionnaire de douanes, commet des irrégularités réitérées, d'où il résulte que l'administration a constamment à s'occuper de réclamations venant toujours de la même source et qu'il n'aurait tenu qu'au réclamant d'éviter; il en est de même lorsque, par la faute du réclamant, le remboursement de droits à effectuer s'élève à une somme telle que le maximum même de fr. 10 de l'amende d'ordre n'est nullement proportionné aux complications causées et parfois aux perturbations dont est menacé le budget.

L'administration des douanes ne poursuit en aucune façon le but d'augmenter ses recettes par les amendes d'ordre qu'elle inflige aux contribuables, et la plupart des cas où elle doit en appliquer sont liquidés par des amendes d'un chiffre modéré; toutefois l'on a le sentiment que la loi présente une lacune en ce qu'elle ne renferme aucun moyen plus efficace pour les cas extraordinaires du genre de ceux cités ci-dessus. Nous proposons en conséquence de fixer à fr. 50 au lieu de fr. 10 le maximum des amendes d'ordre.

## Chapitre IX.

### Dispositions finales.

Celles-ci ne donnent lieu à aucune observation.

Dans l'élaboration du présent projet, nous nous sommes tenus au principe de n'inscrire dans la loi elle-même que les dispositions fondamentales, tous les détails administratifs devant être réglés par voie d'ordonnance ou de règlement par les autorités exécutives.

---

Agréez, monsieur le président et messieurs, l'assurance renouvelée de notre haute considération.

Berne, le 30 mai 1892.

Au nom du conseil fédéral suisse,

*Le président de la Confédération :*

H A U S E R.

*Le chancelier de la Confédération :*

R I N G I E R.

---

Projet.

**Loi fédérale**  
sur  
**les douanes.**

---

L'ASSEMBLEE FÉDÉRALE  
de la  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

en exécution des prescriptions de la constitution fédérale suisse sur les péages et en modification de la loi fédérale sur les péages du 27 août 1851,

vu le message du conseil fédéral du 30 mai 1892,

*décète :*

**Chapitre I.**

**Obligation d'acquitter les droits. Exemptions.**

Art. 1. Tous les objets qui sont importés en Suisse ou qui en sont exportés sont, sauf les exceptions énumérées dans la présente loi, passibles de droits à teneur de la loi sur le tarif des douanes.

Le conseil fédéral est autorisé, en cas de circonstances extraordinaires, à introduire des droits sur le transit et à

en fixer le taux, sous réserve de l'approbation par l'assemblée fédérale lors de sa plus prochaine réunion.

Art. 2. Il est perçu pour le contrôle des marchandises qui franchissent la frontière suisse et qui ne sont pas soumises à un droit, une finance de statistique dont le taux est fixé par la loi sur le tarif des douanes suisses.

Cette finance n'est toutefois pas appliquée aux envois par la poste, ni dans le trafic de frontière, non plus que dans le petit trafic de marché.

Art. 3. Sont exemptés du paiement des droits d'entrée:

- a. Tous les objets déclarés francs de droits par la loi en vigueur sur le tarif des douanes ou exempts de droits en vertu de traités conclus avec des puissances étrangères.
- b. Tous les objets à l'usage des représentants diplomatiques des puissances étrangères accrédités auprès de la Confédération, en tant que celles-ci usent de réciprocité envers la Suisse, et que ces objets ne sont pas destinés à la vente.
- c.
  1. Le mobilier, les ustensiles et effets usagés, l'outillage usagé de fabriques et d'ouvriers que des immigrants importent pour leur propre usage;
  2. sur autorisation spéciale, le trousseau (meubles et ustensiles de tout genre, neufs, de même que les vêtements, le linge et autres effets neufs) de ressortissants d'un état étranger qui viennent se fixer en Suisse par suite de leur mariage;
  3. le mobilier, les ustensiles et les effets usagés que l'on importe en Suisse, sur la preuve qu'ils proviennent de succession.

Les exemptions de droits prévues aux chiffres 1, 2 et 3 ci-dessus ne sont accordées que si l'état dont proviennent ces objets use de réciprocité envers la Suisse.

- d. Les effets de voyage (vêtements, linge, etc.) que les voyageurs, voituriers et bateliers ont avec eux pour leur propre usage, de même que l'outillage usagé d'artisans ambulants, les ustensiles et instruments que des artistes en voyage conduisent avec eux pour l'exercice de leur profession, ainsi que d'autres objets de même nature qui précèdent ou suivent ces personnes; les provisions alimentaires de voyage.
- e. Les voitures appartenant à des étrangers, y compris les voitures et wagons d'administrations étrangères de chemin de fer, de même que les bateaux étrangers qui, lorsqu'ils ont passé la frontière, servaient à amener en Suisse des personnes ou des marchandises et qui ne restent pas en Suisse; les voitures et wagons de compagnies de chemins de fer suisses revenant vides de l'étranger; les chevaux et autres animaux formant l'attelage de voitures de voyageurs ou de roulage et destinés à être réexportés.
- f. Les transports de pauvres avec leurs effets.
- g. Toutes les marchandises passibles de droit, lorsque le montant du droit d'entrée ne s'élève pas à 10 centimes; les envois de marchandises importés par la poste, lorsque leur poids brut ne dépasse pas 500 grammes; toutes les marchandises passibles de droit, importées par une seule personne, lorsque leur poids total ne dépasse pas 250 grammes.
- Le conseil fédéral apportera à cette disposition les restrictions nécessaires pour empêcher l'abus que l'on en ferait.
- h. Les échantillons de marchandises sans valeur vénale (à l'exception des échantillons d'articles servant à la consommation alimentaire), y compris les cartes d'échantillons et les échantillons en coupons ou en quantités sans valeur.

- i. Les fûts, sacs et autres vases vides, importés en Suisse pour être renvoyés pleins à l'expéditeur ou pour être réexportés pleins pour le compte de celui-ci à une autre destination à l'étranger, de même que ceux qui reviennent à l'expéditeur primitif en Suisse, après avoir été exportés pleins.
- k. Les objets d'art pour un but public, les objets d'histoire naturelle, les instruments et appareils d'industrie et de technique, les objets d'antiquité et d'ethnographie, dont la destination pour une collection publique ou pour des établissements publics d'instruction supérieure est prouvée.
- l. Le matériel de guerre, importé par la Confédération pour la défense du pays.
- m. Les animaux, l'outillage et autres objets exportés par les habitants du pays pour la culture de fonds sis sur territoire étranger, toutefois à 10 km. au plus de la frontière, et que l'on réintroduit en Suisse dans un délai déterminé; de même ceux qui sont importés en Suisse par des étrangers, pour la culture de fonds situés en Suisse à 10 km. au plus de la frontière, et qui ne séjournent que temporairement en Suisse; dans ce dernier cas toutefois à la condition que l'état voisin use de réciprocité envers la Suisse et dans la mesure de cette réciprocité.
- n. Les produits bruts du sol des biens-fonds situés sur territoire étranger dans une zone de 10 km. le long de la frontière et que des habitants de la Suisse (propriétaires, usufruitiers ou fermiers) cultivent eux-mêmes ou font cultiver pour leur propre compte par des tiers.
- o. le lait, les œufs, les poissons frais, les écrevisses, les grenouilles, les escargots, les produits frais des jardins et des champs, etc., destinés au marché ou au colportage, portés par les vendeurs ou amenés en Suisse

dans des charettes. Ces transports devront toutefois suivre la route permise et être annoncés au bureau de douanes à la frontière.

- p. Les marchandises et le bétail d'origine suisse revenant non vendus de l'étranger à leur expéditeur primitif domicilié en Suisse dans le délai qui sera fixé par le règlement.
- q. Les objets qui sont expédiés d'une localité suisse à une autre localité suisse en empruntant le territoire étranger.

Dans tous les cas énumérés sous lettre *a* à *q* ci-dessus, les dispositions de détail et les mesures de contrôle demeurent réservées à l'autorité exécutive.

Art. 4. Dans des cas extraordinaires, tels que dévastations causées par les éléments, etc., le conseil fédéral est autorisé à accorder exceptionnellement, et une fois pour toutes dans chaque cas, les allègements en matière de douanes que les circonstances lui paraîtront comporter.

Art. 5. Les autorités de douane peuvent accorder d'autres exceptions encore, dans le sens de la réduction des droits ou de la franchise complète, pour les produits importés temporairement de l'étranger en Suisse pour être perfectionnés ou réparés ou qui sont envoyés dans le même but de Suisse à l'étranger, à la condition toutefois que ces exceptions ne portent aucun préjudice à l'industrie suisse, et que ni la nature essentielle ni la dénomination de la marchandise ne soient altérées par le travail qu'elle doit subir. Le délai à accorder pour la réexportation ou la réimportation dans le trafic de perfectionnement ne doit pas dépasser une année.

Le conseil fédéral statuera en principe sur les réductions ou les exemptions de droit et fixera les dispositions de détail pour le trafic de perfectionnement en général.

Art. 6. En ce qui concerne le gros et le menu bétail importé en Suisse ou exporté de Suisse pour l'estivage ou l'hivernage, le conseil fédéral émettra des prescriptions spéciales en tenant compte des circonstances locales particulières. Les prescriptions fédérales relatives à la police sanitaire du bétail demeurent d'ailleurs réservées.

Art. 7. Lorsque des portions de territoire suisse sont enclavées dans le territoire étranger ou que des portions de territoire étranger sont enclavées dans le territoire suisse, de même que dans les cas de conditions topographiques extraordinaires, le conseil fédéral prendra les dispositions spéciales nécessaires pour sauvegarder les intérêts des contrées suisses dont il s'agit.

Art. 8. Le conseil fédéral accordera les facilités ultérieures qui seraient encore nécessaires pour assurer le trafic de frontière et le trafic de marché.

## Chapitre II.

### Mode de calculer les droits.

Art. 9. Toutes les marchandises dont le tarif ne fixe pas expressément le droit à la pièce doivent être acquittées d'après leur poids brut.

Art. 10. Sous réserve des dispositions contenues à la lettre *g* de l'article 3 ci-dessus, les fractions de kilogramme doivent être comptées comme un kilogramme entier; il n'est pas tenu compte des fractions de centime.

Art. 11. Les conducteurs de marchandises qui ne peuvent indiquer le poids de celles-ci sont tenus de payer, pour la détermination du poids, une finance de pesage à fixer par voie de règlement.

Art. 12. Les colis dont on ne peut faire la révision à cause de leur nature, ou que le conducteur refuse de laisser réviser, paient le droit le plus élevé du tarif.

Art. 13. Les marchandises dont l'indication ou la dénomination est équivoque sont soumises au droit le plus élevé que comporte leur espèce.

Art. 14. Si des marchandises de diverses espèces, ayant à payer des droits différents, sont emballées ensemble, et que la quantité de chaque marchandise ne soit pas déclarée d'une manière suffisante, le colis sera soumis pour son poids total au droit de l'article le plus imposé qu'il contient.

### Chapitre III.

#### Division du territoire en arrondissements.

Art. 15. Le territoire de la Confédération suisse est divisé en 6 arrondissements de douanes, à chacun desquels est préposée une direction d'arrondissement de douanes, savoir :

*Premier arrondissement* avec siège de la direction à Bâle, comprenant les cantons de Berne, Lucerne, Soleure, Bâle-ville et Bâle-campagne.

*Second arrondissement* avec siège de la direction à Schaffhouse, comprenant les cantons de Zurich, Uri, Schwyz, Unterwalden-le-haut, Unterwalden-le-bas, Zoug, Schaffhouse, Argovie et Thurgovie.

*Troisième arrondissement* avec siège de la direction à St-Gall, comprenant les cantons de Glaris, Appenzell-Rh. ext., Appenzell-Rh. int., St-Gall et Grisons.

*Quatrième arrondissement* avec siège de la direction à Lugano, comprenant le canton du Tessin.

*Cinquième arrondissement* avec siège de la direction à Lausanne, comprenant les cantons de Fribourg, Vaud, du Valais et de Neuchâtel.

*Sixième arrondissement* avec siège de la direction à Genève, comprenant le canton de Genève.

Lorsque des circonstances particulières l'exigent, le conseil fédéral peut distraire une portion du territoire d'un arrondissement et l'attribuer à un autre.

## Chapitre IV.

### Etablissement de bureaux de douanes et d'entrepôts.

Art. 16. Le conseil fédéral désigne les bureaux de douanes principaux et secondaires et en détermine les compétences en matière d'opérations douanières.

Le département des douanes détermine la limite des lieux de débarquement où doivent s'opérer les opérations de douanes.

Là où les circonstances lui paraissent l'exiger dans l'intérêt du commerce, le conseil fédéral peut ériger des bureaux de douanes dans l'intérieur du pays, ainsi que des entrepôts, ces derniers dans la forme qui répond le mieux aux intérêts en cause sans compromettre ceux de l'administration des douanes. L'érection de bureaux de douanes à l'intérieur du pays est subordonnée à la condition que les intéressés contribuent pour une part à déterminer par le conseil fédéral aux frais du service des douanes et des locaux nécessaires.

Il sera payé, pour l'utilisation des entrepôts, des finances spéciales dont le montant est déterminé par le conseil fédéral.

Art. 17. Les locaux nécessaires au service des douanes dans les gares-frontière des lignes suisses de chemins de fer devront être fournis gratuitement par les administrations de chemins de fer en cause, conformément à ce que demandera le département des douanes.

Les administrations de chemins de fer sont tenues de mettre gratuitement à la disposition de l'administration des douanes, sur la demande que celle-ci leur en fera, les engins de pesage nécessaires.

## Chapitre V.

### Prescriptions sur l'importation, l'exportation et le transit.

#### 1. *Dispositions générales.*

Art. 18. L'importation et l'exportation de tous les objets passibles de droits ne peut avoir lieu que par les bureaux de douanes établis. Il ne peut être dérogé à cette règle que sur une autorisation expresse du département des douanes.

Art. 19. Tous les objets passibles de droits qui ne sont ni destinés au transit, ni dirigés sur un entrepôt ou sur un bureau de douanes de l'intérieur du pays, peuvent être importés ou exportés soit par les bureaux principaux, soit par les bureaux secondaires.

Le département des douanes peut, par des raisons particulières, statuer des exceptions à cette règle.

Les objets passibles de droits destinés au transit, ou qui doivent être dirigés sur un entrepôt ou sur un bureau de douanes de l'intérieur, ne peuvent en revanche être importés que par les bureaux principaux, par lesquels seuls aussi peuvent être exportées les marchandises en transit. Le département des douanes est toutefois compétent pour autoriser des exceptions à cette règle.

Art. 20. A la demande du conducteur de la marchandise (déclarant), ou si le bureau de douanes compétent le juge nécessaire, les colis et les chargements complets déclarés pour le transit, pour l'expédition sur un entrepôt ou sur un bureau de douanes de l'intérieur du pays peuvent être

plombés ou pourvus d'une fermeture douanière d'un autre genre, moyennant garantie du droit d'après le taux le plus élevé du tarif.

Art. 21. Le temps pendant lequel les bureaux de douanes sont ouverts à l'expédition et les prescriptions relatives à l'expédition en général sont fixés par voie de règlement.

Art. 22. Tout conducteur ou porteur et, cas échéant, tout destinataire de marchandises est tenu de remettre au fonctionnaire de douanes, avant l'expédition, et sous sa propre responsabilité quant à son exactitude, une déclaration exacte de ses marchandises, sur la base de laquelle doivent se calculer les droits et, cas échéant, les autres finances accessoires de douanes à payer.

Art. 23. Les fonctionnaires de douanes ont le droit de soumettre toutes les marchandises à la révision. Le déchargement et le rechargement, le déballage et le réemballage des marchandises incombent au conducteur de celles-ci.

Le personnel des douanes a le droit d'assister à la révision préliminaire que ferait, cas échéant, le conducteur de la marchandise.

Le droit de révision s'étend aussi aux moyens de transport par terre et par eau que l'on prétendrait ne rien contenir qui fût passible de droits de douanes.

Les envois faits par la poste sont soumis à des dispositions spéciales émanant du conseil fédéral.

Art. 24. Les objets passibles de droits qui arrivent par eau ne peuvent être débarqués, et ceux qui ont été embarqués ne peuvent être emmenés avant qu'un agent de douanes ait reconnu le chargement.

Art. 25. Il ne peut être disposé de la marchandise avant que les droits aient été payés ou qu'il ait été fourni des sûretés acceptables.

Art. 26. Le conducteur de la marchandise (déclarant) doit se conformer non seulement aux prescriptions sur l'expédition douanière, mais encore à celles concernant la statistique du commerce. Il en est de même, pour autant qu'il doit en être tenu compte dans l'expédition douanière, des dispositions de la législation agricole et des prescriptions pour la sauvegarde des monopoles d'état actuellement existants ou qui seraient établis plus tard.

2. *Expédition pour l'importation et l'exportation.*

Art. 27. Le paiement des droits de douanes à l'importation et à l'exportation est constaté par une quittance à remettre par le bureau de douanes au conducteur de la marchandise, soit au déclarant.

3. *Expédition pour le transit.*

Art. 28. Les marchandises destinées au transit doivent être expressément déclarées au bureau d'entrée pour l'expédition en transit. Le conducteur de la marchandise doit garantir le montant des droits d'entrée par un dépôt ou par un cautionnement suffisant. Il reçoit ensuite un acquit à caution qui doit être présenté pour la décharge, en même temps que la marchandise, au bureau de douanes de sortie, en acquittant la finance de statistique.

Art. 29. La marchandise expédiée avec acquit à caution est considérée comme ayant été livrée à la consommation intérieure et le dépôt correspondant est porté en recettes, si l'acquit à caution n'est pas revenu, dans le délai qui y est fixé, dûment déchargé au bureau de douanes qui l'a délivré.

4. *Expédition sur les entrepôts ou sur les bureaux de douanes de l'intérieur.*

Art. 30. Les marchandises qui doivent être acheminées sur un entrepôt ou sur un bureau de douanes de l'intérieur

doivent être, comme les marchandises en transit, déclarées au bureau de douanes d'entrée pour l'expédition avec acquit à caution, avec indication du lieu de destination qui sera mentionné dans l'acquit à caution. En ce qui concerne la révision, la garantie du droit, la présentation des marchandises et de l'acquit à caution à l'entrepôt ou au bureau de douanes de l'intérieur, on observera les prescriptions de l'article 28 ci-dessus.

Art. 31. En sortant des entrepôts, les marchandises entrent :

- a. dans la circulation libre ;
- b. dans la circulation sous contrôle, pour la réexportation hors de la Suisse ou pour le transport dans un autre entrepôt.

Les marchandises qui entrent dans la circulation libre doivent payer les droits d'entrée. La réexportation ou le transport dans un autre entrepôt a lieu avec acquit à caution, comme pour les marchandises de transit.

Art. 32. Le délai de séjour des marchandises dans les entrepôts est de douze mois au plus, que la marchandise ait pendant ce délai séjourné dans un seul entrepôt ou dans plusieurs. Les marchandises qui restent plus d'une année dans le pays doivent payer les droits d'entrée.

Art. 33. En ce qui concerne l'expédition douanière des marchandises qui y arrivent sans avoir payé les droits, les bureaux de douanes de l'intérieur doivent appliquer les mêmes prescriptions que les bureaux sis à la frontière.

Les marchandises dont l'expédition douanière n'a pas été demandée dans le délai de quatre jours dès leur arrivée doivent être dirigées sur l'entrepôt fédéral le plus voisin.

Les directions d'arrondissement sont compétentes pour accorder, dans des cas exceptionnels, une prolongation de ce délai, qui peut alors être de sept jours au plus.

## Chapitre VI.

### Organisation de l'administration des douanes.

#### 1. *Le conseil fédéral.*

Art. 34. Le conseil fédéral est l'autorité supérieure exécutive en matière de douanes. Toutes les mesures et dispositions concernant les douanes émanent de lui, pour autant qu'il n'en a pas chargé les autorités qui lui sont subordonnées.

Art. 35. Le conseil fédéral est compétent pour augmenter, dans la mesure qu'il jugera convenable, les taux du tarif des douanes pour les marchandises provenant de pays avec lesquels la Suisse n'est pas en relation de commerce sur le pied de la nation la plus favorisée, ou qui frappent les produits suisses de droits particulièrement élevés.

Le conseil fédéral peut aussi, dans d'autres circonstances extraordinaires, notamment en cas de disette, prendre des mesures spéciales et apporter temporairement au tarif les changements qu'il jugera opportuns.

Il devra toutefois porter à la connaissance de l'assemblée fédérale, à sa plus prochaine réunion, les dispositions de ce genre qu'il aurait prises, et celles-ci ne peuvent être maintenues que si l'assemblée fédérale les approuve.

Art. 36. Les contestations sur l'application du tarif de douanes sont, si le réclamant n'est pas satisfait de la décision des autorités inférieures, tranchées par le conseil fédéral, cas échéant, après que des experts auront été entendus.

#### 2. *Le département des douanes.*

Art. 37. Le département des douanes exerce la surveillance immédiate sur tout ce qui concerne les douanes. Il propose au conseil fédéral les mesures qu'il lui paraît utile de prendre en matière de douanes, donne son préavis sur

- les questions de douanes à traiter par le conseil fédéral, pourvoit à l'exécution des lois et décisions relatives à cette branche de l'administration et prend, dans les limites de la compétence qui lui est attribuée, les mesures nécessaires.

### 3. *Direction générale des douanes, directions d'arrondissements et bureaux de douanes.*

Art. 38. Pour la direction de l'ensemble du service des douanes, le département des douanes a sous ses ordres la direction générale des douanes, à laquelle sont à leur tour subordonnées les directions des six arrondissements des douanes (art. 15).

L'ensemble du service d'expédition douanière et du service de surveillance de la frontière est placé sous les ordres des directions d'arrondissement des douanes, chacune pour son arrondissement.

Les offices d'expédition douanière se divisent en bureaux principaux, parmi lesquels rentrent les entrepôts fédéraux, et en bureaux secondaires.

Chaque bureau secondaire relève d'un bureau principal.

En cas de besoin, le département des douanes peut ériger, en dehors des bureaux de douanes proprement dits, des postes spéciaux de perception qui n'ont toutefois, en matière d'expédition douanière, d'autre compétence que celle de percevoir les finances de douanes.

Art. 39. Le personnel de l'administration des douanes se compose de fonctionnaires et d'employés.

Art. 40. La catégorie des fonctionnaires comprend :  
à la direction générale des douanes :

le directeur général des douanes ;

les chefs de section (secrétaire général des douanes, inspecteur général des douanes, chef de la statistique du commerce) ;

- les secrétaires, les réviseurs, le régistrateur, l'intendant du matériel et les commis de chancellerie ;
- aux directions d'arrondissement :
- les directeurs d'arrondissement, les secrétaires, les caissiers, les réviseurs et les aides ; en outre, les chefs des garde-frontière ;
- aux bureaux de douanes :
- les chefs de bureau, les receveurs, les fonctionnaires chargés du contrôle et les aides.

Art. 41. Rentrent dans la catégorie des employés :  
 les copistes et les concierges des directions ;  
 les percepteurs, les visiteurs et les garde-frontière, y compris les sous-officiers ;  
 tout le personnel temporairement employé comme auxiliaire extraordinaire.

Art. 42. Les traitements des fonctionnaires des douanes sont fixés par une loi spéciale, les traitements des employés, en revanche, sont déterminés par le département des douanes dans les limites du budget.

Art. 43. A la tête de la direction générale des douanes est le directeur général des douanes, à la tête de chaque arrondissement des douanes est un directeur des douanes.

A la tête de chaque bureau de douanes est un receveur, auquel il est adjoint, selon les besoins, un ou plusieurs fonctionnaires pour le contrôle, ainsi que le personnel nécessaire d'aides et de visiteurs.

Pour la direction de bureaux principaux très importants, le conseil fédéral peut nommer un chef de bureau spécial, qui est alors proposé au receveur et aux fonctionnaires chargés du contrôle.

Art. 44. Outre la direction immédiate de l'ensemble du service des douanes, la direction générale des douanes est chargée en particulier :

de préavis sur les questions à traiter par le département des douanes, de faire des présentations pour les propositions de nomination de fonctionnaires à soumettre par le département au conseil fédéral (article 48), et de liquider elle-même les affaires qui rentrent dans son ressort en vertu d'une instruction spéciale élaborée par le conseil fédéral.

Art. 45. Les attributions et devoirs des directions d'arrondissement et des bureaux de douanes sont de même déterminés par une instruction spéciale du conseil fédéral.

Art. 46. Aucun fonctionnaire ou employé de l'administration des douanes ne peut, sans l'autorisation du conseil fédéral ou de l'office auquel cette compétence aurait été attribuée par le conseil fédéral, revêtir un autre emploi à côté de ses fonctions ou de sa charge, ni exercer ou faire exercer pour son compte une profession accessoire.

Art. 47. Les fonctionnaires et employés des douanes auxquels sont confiés des objets de valeur ou des sommes d'argent doivent fournir un cautionnement déterminé par le département des douanes.

*4. Nomination et révocation des fonctionnaires  
et employés de l'administration des douanes. Compétence  
en matière de discipline.*

Art. 48. Tous les fonctionnaires des douanes sont nommés par le conseil fédéral, sur la proposition du département des douanes, pour une période de trois ans, qui expire le 31 mars de l'année dans laquelle il est procédé aux réélections générales des fonctionnaires de la Confédération.

Les nominations faites dans l'intervalle ne sont valables que pour le reste de la période triennale en cours.

Si un emploi vient à être supprimé avant que la période triennale soit écoulée, le conseil fédéral décidera s'il y a lieu d'allouer une indemnité au titulaire.

La direction générale peut en tout temps transférer les fonctionnaires de douanes d'un bureau à un autre, moyennant qu'il ne résulte pas de ce transfert, un changement dans le rang des fonctionnaires transférés.

Art. 49. Les employés de douanes sont nommés par la direction générale des douanes pour un temps indéterminé. Leur révocation est également du ressort de la direction générale des douanes.

Art. 50. Les fonctionnaires et les employés de l'administration des douanes qui, avec intention ou par négligence, ne s'acquittent pas convenablement de leur service, enfreignent d'une autre manière leurs devoirs ou se conduisent d'une façon inconvenante, peuvent, sans intervention judiciaire, être punis d'une amende d'ordre de 1 à 70 francs par le chef du département des douanes, le directeur général des douanes, ou en l'absence de celui-ci, par son remplaçant, ainsi que par les directeurs des douanes, par ces derniers toutefois seulement en tant qu'il s'agit de leurs subordonnés. Tout dommage causé par une infraction au service est en outre à la charge de celui qui l'a commise.

Les fonctionnaires ou employés punis peuvent recourir à l'autorité immédiatement supérieure à celle qui a prononcé la peine.

Les délits que des fonctionnaires ou employés de l'administration des douanes commettraient en leur qualité officielle seront déférés aux tribunaux compétents, conformément aux lois sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération du 9 décembre 1850 et sur le code pénal fédéral du 4 février 1853.

Art. 51. Le conseil fédéral a en tout temps le droit de révoquer par décision motivée les fonctionnaires de douanes qui font preuve d'incapacité ou se rendent coupables de fautes graves.

Le chef du département des douanes, le directeur général des douanes, ou son remplaçant en son absence, et les directeurs des arrondissements de douanes sont aussi autorisés à suspendre provisoirement dans l'exercice de leurs fonctions les fonctionnaires inférieurs ou les employés, sous réserve d'en donner immédiatement avis à l'autorité supérieure, à laquelle appartient la décision définitive.

## Chapitre VII.

### Police des douanes.

Art. 52. Le conseil fédéral prendra les mesures nécessaires pour assurer le mieux possible la perception régulière des droits et pour donner au service des douanes l'assistance de police nécessaire ; il érigera un corps armé de garde-frontière, placé sous la discipline du code pénal militaire.

Les garde-frontière ont le droit de pénétrer, pour l'exercice du service de surveillance, dans les propriétés particulières qui longent la frontière, sous réserve d'une indemnité à accorder au propriétaire pour le dommage qu'il prouverait lui avoir été causé.

Il est interdit d'élever des bâtiments à cheval sur la ligne frontière.

Les parties de territoire voisines de la frontière, de même que les propriétés qui la longent, dont les habitants sont suspects de faire le métier de contrebandiers, ou dont la situation topographique ne permet pas une surveillance efficace, peuvent être exclues de la ligne des douanes par le conseil fédéral.

Les organes de la police cantonale sont tenus de seconder de tout leur pouvoir le personnel fédéral des douanes dans l'exercice de ses fonctions.

## Chapitre VIII.

### Contraventions en matière de douanes et leur répression.

Art. 53. Se rendent coupables d'une contravention en matière de douanes :

- a. ceux qui importent, exportent, font passer en transit ou sortent des entrepôts ou des bureaux de douanes de l'intérieur des marchandises sans avoir satisfait aux prescriptions de la loi ;
- b. ceux qui, sans y être autorisés, importent ou exportent des objets passibles de droits par une route non permise en matière de douanes ou par un lieu de débarquement non autorisé pour l'expédition douanière ;
- c. ceux qui, renvoyés d'un bureau secondaire ou d'un poste de perception à un bureau principal, s'écartent de la route qui leur est prescrite ;
- d. ceux qui, entrant ou sortant avec des objets passibles de droits, dépassent de plus de cent mètres le bureau de douanes à la frontière sans s'y être mis en règle ;
- e. ceux qui ne déclarent pas pour l'acquittement, ou ne déclarent qu'une partie de leurs marchandises ;
- f. ceux qui, pendant le trajet, substituent d'autres marchandises à celles qui avaient été expédiées en transit avec acquit à caution, de manière à introduire ces dernières sans payer les droits ;
- g. ceux qui déclarent d'une manière inexacte leur marchandise et fraudent ainsi les droits ;
- h. ceux qui déclarent un poids de plus de cinq pour cent trop faible et fraudent ainsi les droits ;
- i. ceux qui entrent en Suisse ou en sortent avec des objets passibles de droit, en dehors des heures d'expédition, sans se conformer aux prescriptions établies ou à établir par le conseil fédéral pour assurer la perception des droits.

Art. 54. Quiconque a commis une de ces contraventions est passible, pour la première fois, d'une amende pouvant s'élever à vingt fois le montant du droit fraudé; en cas de récidive, la peine doit être aggravée et peut être portée au double du maximum de l'amende prévu pour la première contravention; de plus, le droit fraudé doit être payé. S'il s'agit, toutefois, de marchandises prohibées, celles-ci seront confisquées, auquel cas le contrevenant ne peut être tenu de payer le droit d'entrée simple.

Les amendes pour contraventions de douanes sont prononcées par voie administrative et par le département des douanes.

Le département des douanes est autorisé à déléguer aux autorités qui relèvent de lui sa compétence en matière de répression des contraventions dans les cas où le droit fraudé n'excède pas 20 francs.

Si le contrevenant ne se soumet pas au prononcé de l'autorité administrative, la contravention doit, à teneur de la loi du 30 juin 1849 sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales ou de police de la Confédération, être portée par le département des douanes devant les tribunaux compétents.

Art. 55. Le personnel de l'administration des douanes a le droit d'arrêter les contrevenants qui n'ont pas de domicile fixe dans le pays, et qui ne peuvent garantir le paiement de l'amende encourue ni par un dépôt, ni par un cautionnement suffisant. Ces contrevenants sont remis à l'autorité cantonale compétente, pour être maintenus en état d'arrestation jusqu'au prononcé définitif de l'autorité fédérale.

Art. 56. Les infractions aux prescriptions de douanes et en général aux mesures prescrites sur le service des douanes, autres que celles qui tombent sous le coup de dispositions pénales inscrites dans la présente loi, sont punies par des amendes d'ordre pouvant aller jusqu'à cinquante

francs. Ces amendes d'ordre peuvent être infligées par le département des douanes, par la direction générale des douanes et par les directions d'arrondissement de douanes.

Art. 57. Les receleurs et les complices de contraventions en matière de douanes encourent les mêmes peines que les auteurs de la contravention.

Art. 58. Un tiers des amendes effectivement perçues revient à la personne qui a dénoncé la contravention, le second tiers échoit au canton sur le territoire duquel la contravention a été commise et poursuivie; le reste est versé à la caisse fédérale. Cette disposition ne s'applique pas aux amendes d'ordre prononcées en vertu de l'article 56; elles appartiennent en entier à la caisse fédérale.

## Chapitre IX.

### Dispositions finales.

Art. 59. La présente loi abroge celle du 27 août 1851.

Art. 60. Le conseil fédéral est chargé, conformément à la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer l'époque à laquelle elle entrera en vigueur.

---

## **Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la révision de la loi fédérale du 27 août 1851 sur les péages. (Du 30 mai 1892.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1892
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1892
Date	
Data	
Seite	757-813
Page	
Pagina	
Ref. No	10 070 692

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.