

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

ET RECUEIL DES LOIS SUISSES

70^e année. Berne, le 18 septembre 1918. Volume IV.

Paraît une fois par semaine. Prix : 12 francs par an ; 6 francs pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.

Insertions : 15 centimes la ligne ou son espace ; doivent être adressées franc à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

920

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

l'organisation du département fédéral de justice
et police.

(Du 10 septembre 1918.)

Monsieur le président et messieurs,

I.

L'organisation actuelle du département fédéral de justice et police est réglée par la loi fédérale du 16 décembre 1901 en la matière, par la loi fédérale complémentaire du 23 juin 1908 et, enfin, par l'arrêté fédéral du 11 décembre 1911 créant un bureau fédéral du registre foncier. Le département comprend ainsi les six divisions suivantes :

1. la division de la justice, à laquelle sont rattachés, comme services spéciaux, les secrétariats pour le registre du commerce et pour l'état civil;
2. le bureau du registre foncier;
3. la division de la police, à laquelle sont rattachés la chancellerie du département et, comme service spécial, le bureau de police centrale;
4. le ministère public de la Confédération;
5. le bureau des assurances et
6. le bureau de la propriété intellectuelle.

Or durant la période de près de 20 ans qui s'est écoulée depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 1901, celle-ci a accusé de plus en plus des imperfections qui nécessitent sa revision. Il est vrai que l'organisation actuelle du département, notamment en ce qui concerne les divisions et leurs services, répond encore dans ses grandes lignes aux besoins du temps présent et que ce n'est point, par conséquent, une revision approfondie qui vous est demandée. La loi de 1901 est par trop calquée sur la situation concrète du personnel qui composait alors le département. Son cadre est étroit et ne s'adapte pas au développement des affaires, aux exigences nouvelles. Ce sont surtout la division de la justice, la division de la police, le ministère public de la Confédération et le bureau de la propriété intellectuelle qui souffrent de cet état de choses. Les dispositions adoptées en 1901 déterminent d'une façon trop limitative les catégories de fonctionnaires qui sont attribuées aux divisions et elle présente des défauts évidents qui s'expliquent par les circonstances de l'époque, mais n'en sont pas moins gênants aujourd'hui.

Le projet que nous avons l'honneur de vous soumettre tend essentiellement à créer la possibilité d'attribuer désormais à tous les fonctionnaires du département une situation qui soit en rapport avec leur travail. A cet égard, la classification des fonctionnaires d'après l'organisation actuelle présente de nombreuses lacunes. Et, cependant il importe, au simple point de vue déjà de l'organisation, que chaque fonctionnaire occupe la position à laquelle son travail et sa responsabilité lui permettent de prétendre. Lorsqu'un fonctionnaire se voit injustement retenu dans une situation inférieure, il risque fort de perdre à la longue de son assiduité au travail. Puis la rémunération doit être elle-même proportionnée à la situation du fonctionnaire et au travail accompli. Il faut qu'aux deux points de vue la loi offre une certaine liberté d'action, si l'on ne veut pas la voir vieillir à bref délai et appeler de fréquentes modifications.

Notre projet cherche à satisfaire aux besoins en organisant de façon nouvelle les catégories de fonctionnaires. Il ne s'agit pas, maintenant, d'augmenter d'une façon générale le nombre des fonctionnaires. Toutefois, dans la division de la police et plus encore au ministère public, l'on s'est vu obligé par le surcroît de besogne d'engager des fonctionnaires que la loi ne prévoyait pas ou qu'elle destinait à un autre emploi, et qu'il a fallu ranger, par suite de l'énumération trop limitative des fonctions, dans des classes qui ne correspondent

point à leur travail. La loi nouvelle doit remédier à un pareil inconvénient en élargissant les diverses catégories de fonctionnaires. Quant au reste, le travail incombant aux diverses divisions, alors même qu'il s'est considérablement accru depuis l'adoption de la loi de 1901, peut être encore accompli par les fonctionnaires actuellement à disposition, moyennant que l'on se décharge sur des fonctionnaires inférieurs (commis) de diverses besognes supposant une activité plus ou moins indépendante, c'est-à-dire quelque initiative chez celui à qui elles sont confiées. Une réorganisation appropriée permettra de satisfaire aux besoins conformément à la base légale, sans qu'il soit nécessaire, à quelques exceptions près, d'augmenter pour le moment le nombre des fonctionnaires du département. Mais une telle augmentation peut devenir tôt ou tard nécessaire, si la besogne continue à s'accroître ou si des tâches nouvelles sont confiées aux divisions. Le législateur fera bien d'envisager cette éventualité, même là où elle ne s'est point réalisée jusqu'à ce jour.

II.

Chaque division du département s'est vu attribuer par la loi du 16 décembre 1901 des catégories de fonctionnaires qui lui sont propres. Ces catégories se différencient plus ou moins d'une division à l'autre. Notre projet simplifie le système en ce sens qu'il prévoit l'*uniformité des fonctions* pour la majorité des dicastères, soit pour la division de la justice, le bureau du registre foncier, la division de la police et le ministère public (art. 3), tandis que seuls le bureau des assurances et celui de la propriété intellectuelle, chargés de résoudre des questions de nature technique et commerciale aussi bien que de caractère juridique, auront des emplois à eux spéciaux (art. 4). Le Conseil fédéral rangera les fonctionnaires actuels du département dans les catégories et les classes de traitement prévues par la loi nouvelle et il décidera quels seront leurs traitements à la date de l'entrée en vigueur de cette loi (art. 5).

Le projet prévoit les *catégories de fonctionnaires* que voici :

- a) pour la division de la justice, le bureau du registre foncier, la division de la police et le ministère public (art. 3) : un chef de division, des adjoints de I^{re} et II^{me} classes, des secrétaires de chancellerie de I^{re} et II^{me} classes et des commis de I^{re} et II^{me} classes ;
- b) pour le bureau des assurances et celui de la propriété intellectuelle (art. 4) : un directeur, des vice-directeurs, des experts de I^{re} et II^{me} classes, des secrétaires de di-

vision, des secrétaires de chancellerie de I^{re} et II^{me} classes, des commis de I^{re} et II^{me} classes et des aides de chancellerie.

Chaque division aura donc à sa tête, comme cela a été le cas jusqu'ici, un chef ou directeur. Le nombre des fonctionnaires de chaque catégorie n'est pas fixé dans le projet, d'une part parce qu'il varie forcément d'une division à l'autre et d'autre part en raison du fait qu'il faut créer pour plus tard la possibilité d'augmenter ici ou là le personnel, lorsque le besoin s'en fera réellement sentir.

L'adoption de notre projet nécessitera pour les divisions certaines innovations plus ou moins importantes, suivant les nécessités actuelles qui ne sont pas les mêmes pour les divers dicastères.

En ce qui concerne la *division de la justice*, il convient avant tout d'améliorer la situation des secrétaires pour le registre du commerce et l'état civil. Ces fonctions exigent une culture juridique complète et l'arrêté du Conseil fédéral du 17 novembre 1914 sur la compétence des départements a investi leurs titulaires d'attributions indépendantes. Les fonctionnaires en question deviendront des adjoints et il sera ainsi possible de leur allouer un traitement plus élevé.

D'après la loi de 1901, la division de la justice ne se compose que du chef de division, des adjoints et des secrétaires dont nous venons de faire mention. Ceci provient du fait que la chancellerie du département et par elle tous les autres fonctionnaires sont formellement rattachés à la division de la police. Or il est de toute évidence que la division de la justice doit pouvoir disposer d'une chancellerie qui lui soit propre, comme d'ailleurs elle possède en fait depuis longtemps son traducteur, son registrateur et ses commis. Ce personnel doit donc être séparé de la division de la police et formellement attribué à celle de la justice. Le traducteur de la division de la justice sera cependant détaché du personnel de chancellerie pour être un adjoint de II^{me} classe, attendu que l'on exige de lui également une culture juridique complète.

La chancellerie comprendra, outre les commis, des secrétaires de chancellerie. Le registrateur recevra le titre de secrétaire de chancellerie. Il faudra de plus nommer comme tels des commis actuels auxquels l'on a déjà été obligé de confier dans une mesure plus ou moins large des travaux

comportant une initiative personnelle, notamment dans le domaine des affaires de succession et de tutelle qui deviennent toujours plus nombreuses et exigent pour leur examen et leur règlement beaucoup de temps, ainsi que dans celui des petites questions (requêtes, demandes de renseignements, etc.) que l'on liquide par simple correspondance.

Le *bureau du registre foncier* est la cadette des divisions du département. Il a été créé par arrêté fédéral du 11 décembre 1911 en vue de la mise en vigueur du code civil. Et comme son organisation a été conçue d'emblée d'une façon assez élastique, elle satisfait pleinement aux besoins du temps présent. Le projet modifie l'organisation existante uniquement en ce sens que les géomètres du registre foncier seront désignés comme adjoints et que le géomètre de III^{me} classe sera adjoint de II^{me} classe.

La *division de la police* ne possède en fait de personnel juridique, aux termes de la loi de 1901, que le chef de division et un adjoint. Mais l'augmentation de la besogne a nécessité, il y a longtemps déjà, l'engagement d'un troisième juriste avec titre de secrétaire de chancellerie. Ce fonctionnaire doit avoir lui aussi rang d'adjoint. Le Conseil fédéral a créé, par son ordonnance du 21 novembre 1917 concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers, un office central de la police des étrangers attaché à la division de la police. Cet office gardera de son importance après la guerre et subsistera à certains égards comme institution permanente. Sa direction absorbe l'activité entière d'un adjoint.

Les secrétaires de chancellerie sont ici également une innovation. Ce seront, outre le registrateur et des fonctionnaires ayant actuellement rang de commis, le traducteur de la division dont l'on n'exige pas qu'il ait une culture juridique complète. L'abandon de la chancellerie du département subordonnée à la division de la police entraîne la suppression du chef de chancellerie et des aides de chancellerie.

Ainsi que nous l'avons remarqué au début du présent message, la division de la police comprend comme service spécial le bureau de police centrale qui est actuellement dirigé par le secrétaire du ministère public de la Confédération. Lorsque le code pénal suisse entrera en vigueur, ce bureau acquerra une importance plus grande et devra être élargi.

La réorganisation projetée touche le *ministère public de la Confédération* plus que toutes les autres divisions. C'est d'ailleurs le ministère public qui a le plus pressant besoin d'être réorganisé. La loi de 1901 n'accorde au ministère public, à côté du procureur général, qu'un secrétaire, un secrétaire de chancellerie et un registrateur-commis. Mais le travail du ministère public a augmenté depuis un certain nombre d'années, notamment par de nouvelles attributions, à tel point qu'il est devenu impossible au personnel prévu par la loi de suffire à la tâche. L'on a remédié à la situation en mettant à la disposition du ministère public des commis du département et en nommant au département (sous la rubrique de la division de la police) des commis appelés à travailler au ministère public. C'est ainsi que le ministère public occupe aujourd'hui, à côté du personnel prévu dans la loi, un commis de I^{re} classe, un commis de II^{me} classe et un employé provisoire.

Or l'accroissement de la besogne a obligé non seulement à augmenter le personnel, mais aussi à se décharger de certaines affaires sur les fonctionnaires inférieurs. Le secrétaire est aujourd'hui le fonctionnaire de police du ministère public, alors que dans les premières années il réglait, à l'exception de l'enregistrement des lettres et des copies, toute la besogne que le procureur général ne liquidait pas lui-même. Il s'occupe de la police politique, en particulier des expulsions sur la base de l'article 70 de la constitution fédérale, il dirige l'examen des nombreuses requêtes tendantes à obtenir du Conseil fédéral l'autorisation d'acquérir la nationalité suisse et il représente, conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 29 mars 1910, le procureur général dans ces affaires. Un fonctionnaire ayant fait des études juridiques est chargé d'examiner les causes de droit pénal et d'extradition, ainsi que les recours en grâce. Mais il n'est que commis de I^{re} classe. Ce fonctionnaire est secondé, dans sa besogne, par le secrétaire de chancellerie qui liquide lui-même les affaires plus simples et ce qui concerne les demandes de naturalisation. Le registrateur-commis est l'aide du secrétaire et simultanément le traducteur de la division; il est chargé du service d'enregistrement de la police politique et de la correspondance ordinaire.

Cet exposé prouve clairement la nécessité de réorganiser le ministère public de la Confédération. Il faut donner une

base légale à l'augmentation forcée de ce personnel et tenir compte du genre de travail dont sont chargés les fonctionnaires. Le projet répond à ces deux postulats. Il désigne comme adjoints les fonctionnaires du ministère public qui doivent disposer d'une culture juridique pour accomplir leur tâche et comme secrétaires de chancellerie ceux qui, sans être des juristes, ont pour mission d'exécuter des travaux d'une façon indépendante. La division aura sa propre chancellerie.

La loi fédérale du 23 juin 1908 a élargi l'organisation du *bureau des assurances* en créant les places de deux ou plusieurs experts. Cette division possède actuellement un expert commercial, un expert technique et un expert juridique. Elle a été pourvue de plus, par arrêté du Conseil fédéral en date du 27 mai 1916, d'un fonctionnaire commercial qui a pour mission d'examiner et de gérer les cautionnements fournis par les sociétés d'assurance.

Aux termes de notre projet, les experts actuels du bureau des assurances doivent devenir des experts de I^{re} classe et avoir comme tels la possibilité d'avancer en I^{re} classe de traitement. Ceci est de l'intérêt bien compris de la division qui a besoin d'hommes capables dans les places en question. Les mathématiciens et le fonctionnaire commercial seront les experts de II^{me} classe du projet. Mais le bureau des assurances n'en aura pas moins la faculté de maintenir pour ses besoins internes la distinction entre les mathématiciens et les autres experts. Le registrateur deviendra secrétaire de chancellerie de II^{me} classe. Il n'est pas nécessaire, pour le moment, de nommer des secrétaires de chancellerie de I^{re} classe et des aides de chancellerie.

Le projet modifie assez radicalement, quant à la forme, l'organisation du *bureau de la propriété intellectuelle*. Il distingue entre la section technique et la section administrative qui comprennent actuellement l'une et l'autre environ 25 fonctionnaires. Chaque section est dirigée par un adjoint sous la haute surveillance du directeur, soit la section technique par un adjoint possédant une instruction technique complète et la section administrative par un adjoint disposant d'une culture complète dans le domaine juridique. Le projet donne à ces adjoints le titre de vice-directeur qui correspond à leur situation et à ce que l'on exige d'eux. Nous avons l'intention d'adjoindre au chef de la section ad-

ministrative un juriste qui serait rangé parmi les experts. Au reste, le projet ne prévoit pas de nouvelles fonctions, quoique la tâche du bureau de la propriété intellectuelle se soit accrue considérablement depuis l'adoption de la loi d'organisation actuelle.

Le personnel technique du bureau de la propriété intellectuelle, consistant maintenant en des experts de I^{re}, II^{me} et III^{me} classes, ne comprendra plus d'après le projet que des experts de I^{re} et II^{me} classes. Le personnel administratif est aujourd'hui composé du caissier-comptable, des contrôleurs, des commis et d'un aide de chancellerie. Notre projet le répartit entre les catégories des secrétaires de division, secrétaires de chancellerie, commis et aides de chancellerie.

Enfin, il s'agit de modifier, en l'adaptant aux besoins, la situation du secrétaire de département. Selon la loi de 1901, le chef de la division de la police est simultanément secrétaire du département. Cette combinaison a été suggérée, lors de l'adoption de la loi, par des considérations de personnalité. Elle peut présenter de réels inconvénients en cas de changement du titulaire et doit donc disparaître. L'article 2 de notre projet prévoit comme secrétaire un fonctionnaire spécial subordonné au chef du département. Ce fonctionnaire demeure à la disposition immédiate du chef du département et pourvoit à la besogne dont celui-ci le charge. Il s'agira notamment pour lui d'affaires qui regardent le département comme tel ou qui ne rentrent pas dans le rayon d'action d'une division. En outre, le secrétaire tiendra la comptabilité du département et des divisions, pour autant que cette tâche n'incombe pas à des comptables de division.

III.

Le *système des traitements* prévu par le projet s'adapte d'une façon fort simple aux fonctions indiquées, en ce sens que chaque catégorie de fonctionnaires est rangée dans une ou deux classes de traitement. Nous avons observé plus haut que la loi nouvelle doit laisser à la question de la rémunération plus de marge que ce n'était le cas jusqu'ici et créer ainsi la possibilité d'allouer à des fonctionnaires capables et méritants un traitement qui soit en proportion des services rendus. C'est pourquoi notre projet attribue deux classes de

traitement aux adjoints et experts des deux classes, ainsi qu'aux secrétaires de division.

Les chefs de division et directeurs figurent dans la I^{re} classe de traitement. Cependant la loi fédérale du 2 juillet 1897 concernant les traitements des fonctionnaires et employés fédéraux dispose au dernier alinéa de son article 1^{er} que l'Assemblée fédérale peut allouer par arrêté un traitement supérieur au maximum de la I^{re} classe qui est de 8300 francs (art. 1^{er} de ladite loi conjointement avec l'art. 1^{er} de celle du 24 juin 1909). En ce qui concerne le procureur général de la Confédération, son traitement restera réglé par l'article 4 de la loi fédérale du 28 juin 1889 sur le ministère public de la Confédération et par l'article 1^{er} de la loi précitée du 24 juin 1909.

Les vice-directeurs du bureau des assurances et du bureau de la propriété intellectuelle sont rangés dans la I^{re} classe de traitement. Le maximum de leur traitement est donc de 8300 francs. Mais l'Assemblée fédérale peut allouer un traitement supérieur, conformément à l'article 1^{er} de la loi sur les traitements.

Le projet place les adjoints de I^{re} classe dans la II^{me} ou la I^{re} et les adjoints de II^{me} classe dans la III^{me} ou la II^{me} classe de traitement. La rémunération des premiers variera donc de 5200 à 8300 francs et celle des seconds entre 4200 et 7300 francs. On pourra ainsi tenir compte d'une façon suffisante de la tâche de ces fonctionnaires. Au surplus, les adjoints en I^{re} classe de traitement pourront eux aussi bénéficier, lorsque les services rendus par eux le justifieront, de la disposition permettant d'élever par arrêté fédéral le maximum ordinaire de cette classe.

Les mêmes traitements sont prévus pour les experts du bureau des assurances et du bureau de la propriété intellectuelle. La possibilité d'une rémunération appropriée est ici également fort importante. Si la loi s'oppose à cette juste rémunération, il ne faut pas s'étonner de voir les techniciens les plus capables et méritants tourner le dos à l'administration pour entrer dans des exploitations qui leur offrent des salaires plus élevés. C'est ainsi que sous le régime actuel le bureau des assurances a perdu en peu d'années quatre experts dont le traitement était insuffisant. Au bureau de la propriété intellectuelle également, le traitement du personnel

technique (IV^{me}, III^{me} et II^{me} classes de traitement) est fixé trop bas. L'expérience a démontré que l'on ne peut confier l'examen des demandes de brevet à des techniciens qui ne sauraient prétendre, en raison de leurs connaissances, à un traitement supérieur à 4800 francs, le maximum actuel des experts de III^{me} classe. D'autre part, il est nécessaire de pouvoir conserver ou gagner au département des hommes particulièrement capables comme experts de I^{re} classe, en les rangeant dans la I^{re} classe de traitement, avec possibilité d'élever le maximum conformément à l'article 1^{er} de la loi sur les traitements.

Enfin, notre projet élargit également le cadre des traitements pour les autres places de toutes les divisions (secrétaires de chancellerie et commis) en ce sens qu'il prévoit deux classes pour les secrétaires de chancellerie. Au bureau des assurances et au bureau de la propriété intellectuelle, les fonctionnaires administratifs particulièrement capables et méritants pourront devenir secrétaires de division et avancer jusque dans la II^{me} classe de traitement.

Nous vous recommandons l'adoption du projet qui permettra à notre département de justice et police de se développer d'une façon conforme aux exigences nouvelles.

Veillez agréer, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le vice-président,

MÜLLER.

Le chancelier de la Confédération,

SCHATZMANN.



Projet.

LOI FÉDÉRALE

sur

l'organisation du département fédéral de justice et police.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE de la CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 10 septembre 1918,

décète:

I. Organisation du département.

Article premier. Le département fédéral de justice et police comprend les divisions suivantes:

1. la division de la justice,
2. le bureau du registre foncier,
3. la division de la police,
4. le ministère public de la Confédération,
5. le bureau des assurances,
6. le bureau de la propriété intellectuelle.

Art. 2. Un secrétaire de département est subordonné au chef du département fédéral de justice et police.

Le secrétaire de département demeure à la disposition immédiate du chef de département. Il s'occupe des affaires dont le chef du département le charge. Il tient la comptabilité du département et des divisions, pour autant que cette tâche n'incombe pas à des comptables de division.

Le secrétaire de département est rangé dans la III^{me} ou la II^{me} classe de traitement.

II. Organisation des divisions.

Art. 3. Les fonctions suivantes sont prévues pour la division de la justice, le bureau de registre foncier, la division de la police et le ministère public de la Confédération et elles sont rangées dans les classes de traitement ci-après indiquées :

Fonctions	Classe de traitement
chef de division	I
adjoints de I ^{re} classe	II ou I
adjoints de II ^e classe	III ou II
secrétaires de chancellerie de I ^{re} classe	III
secrétaires de chancellerie de II ^{me} classe	IV
commis de I ^{re} classe	V
commis de II ^{me} classe	VI

Le chef du ministère public de la Confédération porte le titre de « procureur général de la Confédération » et le premier fonctionnaire technique du bureau du registre foncier celui d'« inspecteur fédéral du cadastre ».

Art. 4. Les fonctions suivantes sont prévues pour le bureau des assurances et le bureau de la propriété intellectuelle et rangées dans les classes du traitement ci-après indiquées :

Fonctions	Classe de traitement
directeur	I
vice-directeurs	I
experts de I ^{re} classe	II ou I
experts de II ^{me} classe	III ou II
secrétaires de division	III ou II
secrétaires de chancellerie de I ^{re} classe	III
secrétaires de chancellerie de II ^{me} classe	IV
commis de I ^{re} classe	V
commis de II ^{me} classe	VI
aides de chancellerie	VII

III. Dispositions transitoires et finales.

Art. 5. Le Conseil fédéral range les fonctionnaires actuels du département fédéral de justice et police dans les catégories et les classes de traitement prévues par la présente loi et il décide quels seront leurs traitements à la date de l'entrée en vigueur de cette loi.

Art. 6. La présente loi entre en vigueur le

Toutes les prescriptions fédérales contraires aux dispositions de cette loi sont hors vigueur à partir de la même date.

Sont notamment abrogés:

1. la loi fédérale du 16 décembre 1901 sur l'organisation du département fédéral de justice et police*),
2. la loi fédérale du 23 juin 1908 complétant la loi sur l'organisation du département de justice et police**),
3. l'arrêté fédéral du 11 décembre 1911 créant un bureau fédéral du registre foncier***),

*) Voir *Recueil officiel*, tome XIX, page 39.

**) Voir *Recueil officiel*, tome XXIV, page 907.

***) Voir *Recueil officiel*, tome XXVII, page 979.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'organisation du département fédéral de justice et police. (Du 10 septembre 1918.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	920
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1918
Date	
Data	
Seite	451-463
Page	
Pagina	
Ref. No	10 081 765

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.