

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale

sur

une nouvelle organisation de la direction générale
des péages.

(Du 23 septembre 1890.)

Monsieur le président et messieurs,

Les rapports de gestion du conseil fédéral ont à diverses reprises déjà signalé l'augmentation considérable dans ces dernières années des affaires qui incombent à notre administration des péages; nous avons relevé le fait que l'autorité centrale ne réussit à ne pas se laisser déborder par cette affluence extraordinaire d'affaires qu'au prix des plus grands efforts et en recourant au travail en dehors des heures de bureau; que dans ces circonstances on ne saurait entrevoir la possibilité pour elle ni de s'occuper de l'étude de questions générales qui s'imposent cependant aux autorités de péages par suite de l'accroissement du trafic et des changements survenus dans les moyens de communication, ni de procéder aux inspections indispensables le long de la frontière, sans parler de la révision d'une série d'instructions et ordonnances surannées, qui devient de jour en jour plus urgente et qui exigera comme travail préliminaire la réunion de données nombreuses tirées de la pratique du service des péages, le préavis des directions d'arrondissement, etc.

Les commissions de gestion des deux conseils ont déjà eu l'occasion de se convaincre de l'insuffisance de l'organisation actuelle de la direction générale des péages. Nous rappelons en particulier

le rapport de la commission du conseil national sur la gestion de l'exercice de 1889 où se trouve exprimé d'une manière positive le vœu *qu'une nouvelle organisation de cette branche de l'administration puisse le plus tôt possible être mise en vigueur.*

L'on a déjà fait remarquer dans le rapport de gestion pour 1889 que ce qu'on appelait les péages a complètement changé de nature dans l'espace de quelques années.

Non seulement les dispositions du tarif sont devenues plus compliquées, mais la sphère d'activité de cette administration a été considérablement étendue dans d'autres directions encore. Nous citerons en première ligne la statistique du commerce introduite en 1885 qui a rendu nécessaire, outre une augmentation assez notable de personnel dans les arrondissements, la création d'une section spéciale de la direction générale des péages; puis la loi sur les spiritueux à l'exécution de laquelle l'administration des péages est appelée à coopérer dans une large mesure, ainsi que la police des épizooties, qui ont toutes deux exigé la tenue d'une comptabilité spéciale; enfin le personnel des péages est encore de réquisition pour l'exécution des lois fédérales sur la chasse et la protection des oiseaux, sur la pêche, sur les poids et mesures, sur la fabrication et la vente des allumettes, des prescriptions relatives au phylloxera et des régies fédérales et cantonales, etc.

En ce qui concerne les péages eux-mêmes, nous devons constater une augmentation considérable du travail par suite des exigences toujours croissantes du trafic, de l'augmentation des bureaux nécessitée par l'ouverture de nouvelles voies de communication avec l'étranger, des drawbacks sur le sucre, du redoublement de surveillance à la frontière, conséquence de l'augmentation des droits et de l'introduction du monopole des alcools. Il faut tout particulièrement remarquer que, par suite de l'augmentation des droits, le nombre des réclamations, des demandes de renseignements et autres de tout genre est devenu énorme en comparaison de ce qu'il était autrefois et que le trafic de perfectionnement notamment donne de plus en plus à faire aux autorités de péages.

Pour donner une idée de la situation actuelle, il suffit d'indiquer le fait que le nombre des actes enregistrés à l'entrée et à la sortie s'est élevé dans les dernières années, d'après les contrôles journaliers, au chiffre de 18,000 environ, tandis qu'en 1860 il n'était que de 6200 et en 1873 de 7400 environ. Les recettes de péages ont passé de 4 millions de francs en 1851 à 28 1/2 millions en 1889 et atteindront en 1890 la somme de 30 millions au moins.

Malgré cette augmentation des affaires et la transformation complète de nos péages, l'organisation de la direction générale des

peages est dans son ensemble restée la même que dans les premières années de l'existence des péages fédéraux, avec cette différence toutefois qu'alors l'autorité directrice était identifiée avec le département du commerce et des péages, en ce sens que toutes les instructions et la correspondance étaient signées par le chef du département. Dans la suite, la situation de la direction générale des péages a été modifiée; elle constitue une instance administrative distincte et sa compétence a été de beaucoup augmentée, si on la compare à celle qu'elle avait autrefois. Actuellement le personnel de la direction générale des péages se compose, non compris la section de statistique récemment créée, de 12 fonctionnaires et d'un auxiliaire, en regard de 9 fonctionnaires en 1851, bien que dans l'intervalle le nombre des affaires ait triplé, comme cela a été indiqué plus haut.

En sa qualité d'autorité préconsultative, la direction générale des péages soumet au département des finances et des péages ses propositions sur tout ce qui se rapporte aux lois et ordonnances à promulguer; sur les décisions de principe relatives à l'application du tarif, ainsi que sur toutes les affaires réservées au département, telles que la correspondance avec le conseil fédéral et ses départements, avec les autorités cantonales, les décisions dans les cas de contravention aux lois sur les péages et sur les spiritueux, etc. Elle pourvoit à l'exécution des lois, traités, ordonnances et des mesures prises par les autorités supérieures dans toutes les branches de la législation fédérale où la coopération de l'administration des péages est requise. Elle promulgue à cet effet les instructions nécessaires et en surveille la stricte exécution. Elle liquide de plus de son chef les demandes et réclamations de tout genre relatives à l'application du tarif, ainsi que des prescriptions de la loi et des règlements d'administration, pour autant qu'il n'y a pas lieu de provoquer des décisions de principe de la part de l'autorité supérieure; elle pourvoit à la tenue de la comptabilité, ainsi qu'à l'examen et à la recapitulation des recettes et des dépenses de l'ensemble de l'administration des péages; elle fait imprimer et distribuer les nombreux formulaires de tout genre pour les péages, le monopole de l'alcool, la police sanitaire, etc.; elle élabore et publie les tarifs d'usage, a la direction supérieure du service de surveillance de la frontière et pourvoit à l'habillement, à l'équipement et à l'armement des garde-frontière, au magasinage et au contrôle du matériel, des approvisionnements et imprimés de toute sorte, elle installe et tient au courant les collections d'échantillons, etc.

Le contrôle d'expédition des affaires de l'administration auquel nous renvoyons donnera de l'étendue de la sphère d'activité de la

direction générale des péages une idée plus exacte que celle que l'on pourrait se faire par l'énumération la plus détaillée.

En ce qui concerne la *statistique des marchandises*, nous ferons remarquer en passant que jusqu'ici l'on n'a pas constaté de déficiences de quelque importance dans son organisation. Nous n'avons donc aucun motif de nous occuper ici de cette section en tant qu'il s'agit du nouveau projet d'organisation ; aussi les affaires que cette section liquide par elle-même ou avec l'autorisation de l'office dont elle relève ne sont-elles pas comprises dans les chiffres indiqués ci-dessus pour faire ressortir l'étendue du travail qui incombe à la direction générale des péages.

Or, il est extrêmement difficile au fonctionnaire placé à la tête d'une administration aussi vaste que l'est celle des péages, et à qui incombe la responsabilité de la bonne marche du service, de s'occuper de tous les détails sans cependant cesser d'embrasser du regard l'ensemble de l'administration. L'expérience a d'ailleurs montré que les innombrables affaires courantes absorbent son temps et ses forces à tel point que, ainsi que cela a déjà été indiqué plus haut, il ne peut donner aux grandes questions qui intéressent les péages toute l'attention désirable.

Ce que nous venons de dire s'applique non seulement à l'autorité dirigeante, mais aussi aux offices supérieurs auxquels elle est préposée, et il est de fait que les fonctionnaires chargés de travaux d'une certaine étendue, tels que la préparation des projets de révision de tarif, l'élaboration des tarifs d'usage, etc., ont dû faire la plus grande partie du travail en dehors des heures de bureau, parce que celles-ci étaient entièrement prises par l'expédition des affaires courantes.

Eu égard à l'importance croissante de cette branche, l'une des plus essentielles de l'administration fédérale, nous devons considérer comme une impérieuse nécessité d'organiser la direction centrale de cette administration de manière à ce qu'elle puisse, tout en faisant face aux nombreuses affaires courantes, suivre aussi les modifications qui se produisent dans le commerce et dans le trafic, et prendre ou préparer les mesures administratives et d'organisation qu'exigent les changements qui surviennent dans ces domaines. Or, ce but ne peut être atteint que par le contact plus intime de l'autorité centrale avec le service actif des péages, d'une part, et avec les sphères commerciales et industrielles, d'autre part.

Il n'y a qu'un moyen de remédier aux défauts qui ont subsisté jusqu'ici, celui que nous avons indiqué dans notre rapport de gestion, savoir une répartition plus rationnelle du travail par la création de subdivisions travaillant de leur chef, c'est-à-dire une

sorte de décentralisation des fonctions précédemment exercées par un seul et même office.

L'office supérieur doit nécessairement être déchargé de tout ce qui peut être liquidé d'après les prescriptions positives existantes, étant bien entendu qu'il demeurerait néanmoins nanti de la direction supérieure aussi de cette partie du travail, de même que toutes les correspondances auxquelles elle donne lieu devraient être signées non pas par le chef de la subdivision, mais par le directeur général ou son remplaçant. De cette manière, le directeur général des péages se maintiendrait au courant des affaires de détail, sans cependant devoir faire de chacune d'elles un examen complet.

Mais ce ne sont pas seulement les circonstances présentes qui exigent impérieusement une nouvelle organisation de la direction générale des péages. L'avenir réserve à l'administration des péages des questions dont la solution satisfaisante ne serait pas possible sans qu'il ait d'abord été procédé à une nouvelle organisation de ce service.

Un nouveau projet de révision des lois sur le tarif est déjà pendant devant les chambres ; il sera suivi dans le session de décembre d'une proposition de révision de la loi sur les péages ; nous avons ensuite en perspective la conclusion de nouveaux traités de commerce. Nous nous trouvons donc en présence d'une modification profonde de nos péages, sans parler de la création de bureaux à l'intérieur du pays, dont l'introduction a fait l'objet d'un postulat des conseils de la Confédération.

Les nouveaux projets de loi exigent au minimum une révision complète du règlement d'exécution de la loi sur les péages, de l'instruction pour les autorités et le personnel des péages, ainsi que d'un grand nombre de prescriptions spéciales de tout genre, l'élaboration et la publication de nouveaux tarifs (tarifs d'usage), avec les explications et adjonctions nécessaires, etc.

L'augmentation du nombre des affaires courantes, par suite de demandes de renseignements, de réclamations que l'exécution de nouveaux tarifs et de nouvelles dispositions législatives entraînera certainement, doit également entrer en ligne de compte.

Nous ne pouvons croire qu'avec de telles perspectives, la nécessité de procéder **immédiatement** à une nouvelle organisation de l'autorité centrale fasse l'objet d'aucun doute. Elle est en particulier dans l'intérêt du public commerçant, pour lequel la rapidité dans l'expédition des affaires constitue un avantage qui n'est pas à dédaigner.

Notre projet actuel subdivise la direction générale en trois sections, savoir :

- I. Administration ;
- II. Inspectorat ;
- III. Statistique.

Le directeur général des péages demeure, comme jusqu'ici, chargé de la direction de l'ensemble du service. Il préavise sur toutes les affaires concernant les péages et sur lesquelles il appartient au département de prononcer et soumet à ce dernier son préavis sur toutes les propositions à faire au conseil fédéral et à l'assemblée fédérale. Il décide de son chef de toutes les autres affaires, soit en prononçant lui-même, soit en renvoyant l'affaire à la section qu'elle concerne pour la traiter.

Il porte en particulier son attention sur ce qui se passe à l'étranger dans le domaine des douanes, et suit toutes les innovations dont la connaissance peut avoir de l'intérêt pour les péages fédéraux. Il se met aussi en rapport avec les corporations industrielles et commerciales du pays, afin d'être mis directement au courant par elles des vœux et demandes qu'elles peuvent avoir à formuler et d'en provoquer l'examen ultérieur.

La sphère d'activité de la I^{re} section comprend :

1. Toute la correspondance du département des péages et de la direction générale des péages dans leurs rapports avec les autorités, les offices publics et les particuliers, pour autant qu'il s'agit d'affaires dont la tractation n'est pas réservée à la II^{me} ou à la III^{me} section ; les réclamations, demandes de renseignement, etc., de tout genre.
2. L'élaboration des projets que le département des péages soumet au conseil fédéral et à l'assemblée fédérale.
3. L'élaboration des prescriptions générales pour le service et des instructions pour le personnel des péages dans toutes les matières de la législation fédérale où la coopération du service des péages est requise.
4. Le personnel des fonctionnaires et employés, transfert, nomination, révocation, tenue du contrôle.
5. Les acquisitions de matériel, l'administration du matériel et des imprimés, la tenue de l'inventaire de l'ensemble de l'administration des péages, la création et l'entretien des collections d'échantillons.
6. Le service de surveillance de la frontière, sauf la comptabilité ; l'habillement, l'équipement et l'armement du corps des

garde-frontière, l'acquisition du mobilier nécessaire au casernement des garde-frontière, le contrôle des rapports mensuels sur le service de surveillance.

7. La régie des imprimés, sauf les formulaires et les tableaux statistiques.
8. La surveillance de la marche du service dans les chancelleries des directions d'arrondissement.
9. Les contraventions (péages et monopole).
10. La tenue du contrôle des affaires et du contrôle journalier de toutes les pièces qui arrivent ou partent et qui concernent la I^{re} et la II^{me} section, ainsi que de celles qui regardent la III^{me} section, en tant que la décision est du ressort de la direction générale des péages ou, cas échéant, du département.

Dans les attributions de la II^{me} section rentrent :

1. L'examen de toutes les comptabilités des recettes, ainsi que
2. des comptes de frais d'administration.
3. L'établissement des comptes mensuels et du compte annuel de l'ensemble de l'administration des péages.
4. L'établissement du budget annuel.
5. Les formulaires.
6. Les cautionnements.
7. La surveillance de la tenue de la caisse et du fonctionnement du révisorat des directions d'arrondissement, ainsi que de la marche du service dans les bureaux de péages.
8. Les préavis sur les questions de classification des marchandises.
9. L'examen des tableaux à fournir chaque mois par les directions d'arrondissement.
10. Pour la régie des alcools :
 - a. l'exécution du monopole des spiritueux en ce qui concerne le trafic avec l'étranger ;
 - b. l'examen des tableaux y relatifs fournis par les bureaux de péages ;
 - c. la comptabilité du remboursement du bénéfice de monopole sur les produits alcooliques exportés.
11. L'examen de la comptabilité relative à la perception des finances de visite sanitaire du bétail.
12. Les drawbacks : examen des récapitulatifs mensuelles des bureaux de péages et comptabilité des drawbacks.
13. La tenue de la petite caisse de la direction générale des péages.

Les attributions de la III^{me} section sont les suivantes :

Elaboration de toutes les données statistiques concernant le mouvement total des marchandises entre la Suisse et l'étranger, l'établissement des tableaux statistiques par trimestre et de la statistique annuelle, ainsi que des rapports y relatifs. Correspondance avec les experts au sujet de l'arbitrage des valeurs et avec les bureaux de péages, pour autant qu'elle ne rentre pas dans la compétence des autorités supérieures; enregistrement et conservation des actes y relatifs. Elaboration de tableaux suivant les directions des autorités supérieures.

Le projet d'organisation que nous vous soumettons n'a pas uniquement en vue les besoins du moment. L'organisation du service des péages doit se maintenir au niveau du commerce et du trafic, et voilà pourquoi il a fallu veiller à ce que la nouvelle organisation pût marcher de pair pour l'avenir avec le développement de notre activité industrielle et commerciale.

Cela ne veut pas dire toutefois qu'une augmentation notable de personnel soit d'emblée nécessaire; la nouvelle loi doit seulement laisser au conseil fédéral la latitude de demander aux chambres au fur et à mesure des besoins, par la voie du budget, l'augmentation nécessaire du personnel.

Pour le moment, il suffira de la nomination de deux ou trois fonctionnaires, pour laquelle les conseils ont déjà en partie accordé le crédit nécessaire.

Ce qui presse le plus, c'est le changement de l'organisation elle-même et la répartition plus rationnelle du travail, sans laquelle une augmentation de personnel n'aurait pas d'utilité réelle.

Quant aux traitements proposés, nous croyons pouvoir nous résumer en quelques mots :

Tandis que, depuis la loi sur les traitements du 2 août 1873, la plupart des départements fédéraux ont subi une réorganisation, à l'occasion de laquelle les traitements ont été fixés à nouveau — le plus souvent dans le sens d'une augmentation — c'est jusqu'ici les chiffres de la loi de 1873 qui ont toujours fait règle pour la direction générale des péages.

Lors de la dernière discussion sur le budget, l'assemblée fédérale a déjà de son propre mouvement élevé à fr. 8000 le traitement du directeur général des péages qui, conformément à la loi, était auparavant de fr. 6500, poussée par un sentiment d'équité à supprimer l'infériorité non motivée de son traitement en regard de celui d'autres fonctionnaires supérieurs de la Confédération.

Mais les traitements des autres fonctionnaires de la direction générale des péages, surtout de ceux qui seront chargés de la direction immédiate, doivent aussi être fixés à nouveau et de la même manière. Celui des chefs de section est proposé uniformément de fr. 5000 à fr. 6000. Le chef de la I^{re} section est en même temps secrétaire du département des péages, et il a droit au même traitement que les secrétaires d'autres départements. Le chef de la II^{me} section et de tout le service de la comptabilité de l'administration des péages doit être mis sur le même rang que le chef du contrôle des finances dans le département des finances. Ce même chiffre de traitement se justifie aussi pour le directeur de la statistique du commerce qui va de pair avec les chefs des deux premières sections. De cette façon, ces fonctionnaires supérieurs seraient, quant à leur rang, mis au dessus des directeurs d'arrondissement, ainsi que l'exigent diverses considérations relatives au service.

Un supplément de traitement de fr. 300 est prévu en faveur des secrétaires des deux premières sections qui fonctionneront comme chefs de bureau, ce qui porterait leur traitement au niveau de celui du second secrétaire du département des finances; pour les autres secrétaires, le maximum de traitement fixé déjà à fr. 4500 dans la loi de 1873 n'a pas subi de changement. Les premiers réviseurs de la II^{me} et de la III^{me} section sont assimilés aux secrétaires, tandis que le maximum du traitement du premier réviseur du contrôle des finances est encore de fr. 300 plus élevé.

Pour le registrateur nous avons prévu un maximum de traitement de fr. 4000 comme dans le département des finances, et nous proposons ce même maximum pour une intendance du matériel dans le travail s'augmentera d'année en année.

Les traitements proposés sont tous proportionnés à ce que l'on doit exiger des fonctionnaires en cause, et nous croyons que cette proposition peut être considérée comme parfaitement fondée, **d'autant plus que les traitements de la direction générale des péages étaient jusqu'ici de beaucoup inférieurs à ceux d'autres branches de l'administration fédérale centrale.**

Il va sans dire que le conseil fédéral procèdera comme jusqu'ici pour accorder le maximum du traitement, c'est-à-dire qu'il tiendra compte pour les augmentations de traitement des services rendus et du nombre d'années de service. L'administration des péages n'a du reste jamais émis, vis-à-vis du budget, que des prétentions très modestes sous ce rapport, ce que nous ne voulons pas manquer de faire expressément remarquer.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous recommandons l'adoption du projet de loi ci-après.

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

Berne, le 23 septembre 1890.

Au nom du conseil fédéral suisse,
Le président de la Confédération :
L. RUCHONNET.

Le chancelier de la Confédération :
RINGIER.

Projet.

Loi fédérale

concernant

l'organisation et les fonctionnaires de la direction générale des péages.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
de la
CONFÉDÉRATION SUISSE,

modifiant partiellement la loi fédérale sur le traitement des fonctionnaires fédéraux du 2 août 1873 ;

abrogeant la loi fédérale du 22 décembre 1886 concernant l'organisation de la section de statistique commerciale ;

vu le message du conseil fédéral du 23 septembre 1890,

arrête :

Art. 1. La direction générale des péages se subdivise en trois sections :

- A. Administration.
- B. Inspectorat.
- C. Statistique.

Art. 2. Elle dispose du personnel ci-après :

	Traitement annuel.
Directeur général des péages	fr. 8000

I^{re} section.

Chef de la section, secrétaire général des péages	fr. 5000—6000.
---	----------------

a. *Chancellerie.*

Secrétaires	fr. 3200—4500
Intendant du matériel	» 3000—4000
Commis de chancellerie	jusqu'à fr. 3200.

b. *Enregistrement.*

Registreur	fr. 3000—4000.
Commis	jusqu'à fr. 3200

II^{me} section.

Chef de la section, inspecteur général des péages	fr. 5000—6000.
Secrétaires	» 3200—4500
I ^{er} réviseur	» 3200—4500
Réviseurs	jusqu'à fr. 4000.

III^{me} section.

Chef de la section, directeur	fr. 5000—6000
I ^{ers} réviseurs	» 3200—4500.
Réviseurs	jusqu'à fr. 4000
Commis	» » 3200

Art. 3. Le conseil fédéral désigne comme remplaçant du directeur général des péages l'un des chefs de section. Celui-ci touche un supplément annuel de traitement de fr. 500.

Il est alloué un supplément de traitement de fr. 300 par an aux secrétaires ou réviseurs faisant fonction de chef de bureau.

Art. 4. Le conseil fédéral promulguera les instructions qu'il jugera nécessaires sur la compétence et les attributions du directeur général des péages, ainsi que des subdivisions de la direction générale des péages.

Art. 5. Le conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi du 17 juin 1874 concernant la votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer l'époque où elle entrera en vigueur.

Loi fédérale

concernant

les fonctionnaires et employés fédéraux devenus
incapables de remplir leurs fonctions.

(Du 26 septembre 1890.)

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du conseil fédéral du 19 novembre 1889,

décète :

Art. 1^{er}. Le conseil fédéral est autorisé à payer, lors de leur retraite ou en cas de non-réélection, une indemnité aux fonctionnaires et employés de la Confédération que l'âge ou des infirmités contractées pendant leur service rendent incapables de continuer à remplir convenablement leurs fonctions et qui ont accompli au moins quinze années de services fidèles et consciencieux dans l'administration fédérale.

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale sur une nouvelle organisation de la direction générale des péages. (Du 23 septembre 1890.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1890
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.09.1890
Date	
Data	
Seite	245-257
Page	
Pagina	
Ref. No	10 069 918

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.