

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale sur l'organisation
du département fédéral de justice et police.

(Du 30 novembre 1883.)

Monsieur le président et messieurs,

En vous adressant par message du 11 avril 1882 (F. féd. 1882, Hf. 219) une demande de crédit pour une place provisoire d'adjoint au département fédéral de justice et police, nous vous avons fait pressentir qu'il y aurait probablement lieu de donner avec le temps à ces fonctions un caractère définitif. Conformément à cette idée, nous avons chargé le département, à la date du 7 février 1882, de préparer un projet de loi en vue de la création définitive de la place en question, pour le cas où l'expérience en démontrerait l'utilité.

Vous nous avez ensuite vous-mêmes invités lors de la discussion sur le budget pour 1883, par un postulat du 22 décembre 1882 (Rec. n° 295), à régler par la voie d'un projet de loi spéciale la création, le traitement et les attributions d'une place au département de justice et police pour les travaux du domaine de la justice et de la législation.

Nous avons pris la liberté, dans notre rapport de gestion pour 1882, d'attirer votre attention sur l'augmentation croissante des affaires du département de justice et police et de vous déclarer qu'il était d'une impérieuse nécessité de réorganiser ce département, en lui adjoignant à titre définitif de nouveaux fonctionnaires ayant des connaissances juridiques, si l'on veut qu'il puisse faire face aux

nombreux et difficiles travaux qui lui incombent de par l'extension continue des affaires et les postulats contenant des invitations à son adresse (F. féd. 1883, II. 943 et 944). La commission du conseil des états chargée d'examiner la gestion du conseil fédéral pour 1882 reconnut dans son rapport (voir F. féd. 1883, III. 131 et 132) non seulement la justesse et le bien-fondé de nos observations, mais proposa même, pour tenir compte de ces circonstances, de nous inviter, par un postulat, à vous présenter le plus tôt possible un projet concernant la réforme de l'organisation du département de justice et police, notamment en vue d'une meilleure définition de la position et du travail des fonctionnaires supérieurs. La commission n'a retiré cette proposition en conseil des états que parce que le chef du département promit de soumettre prochainement un projet dans ce sens. Cet objet n'a dès lors plus été discuté ni par la commission du conseil national chargée d'examiner la gestion, ni par le conseil national.

Nous sommes en conséquence assurés d'avance de votre pleine approbation en vous présentant maintenant sur l'organisation du département de justice et police un projet tendant à régulariser des exigences aussi incontestées qu'incontestables, ainsi que vous vous en convaincrez, et à consolider par une loi des rapports qui revêtent actuellement un caractère provisoire.

Nous faisons précéder notre projet de quelques données significatives à l'appui, concernant les affaires et les travaux incombant au département.

Ce serait une grave erreur de croire que le nombre des affaires du département de justice et police ait diminué par suite de la nouvelle constitution fédérale. Une partie des recours, ceux se rapportant par exemple aux questions de for et à la double imposition, ont passé, il est vrai, au tribunal fédéral. Mais les affaires du département se sont en revanche accrues d'un nombre très considérable d'autres affaires venues en partie directement du fait de la nouvelle constitution — qu'on se représente par exemple les cas litigieux en matière de droit d'établissement devenus, comparativement à ce qui existait anciennement, beaucoup plus variés et nombreux — et en partie à la suite de l'arrêté fédéral du 21 août 1878 concernant l'organisation et le mode de procéder du conseil fédéral. Cela s'explique sans peine par la tendance qui a consisté à établir lors de la revision fédérale de 1874 des normes de droit fédéral dans les domaines les plus importants de la vie publique. De ces affaires qui sont venues s'ajouter à celles du département de justice et police, il y a lieu de mentionner les suivantes comme étant des plus importantes :

- 1° les recours en matière de liberté de commerce et d'industrie (articles 31 et 39 de la constitution fédérale), qui incombaient avant 1879 au département des chemins de fer et du commerce ;
- 2° les recours en matière de liberté de conscience et de croyance et de libre exercice des cultes (articles 49, 50 et 51), qui étaient précédemment pour la plupart du ressort du département politique ;
- 3° les décisions sur les questions en matière de sépulture (article 53), qui ressortissaient auparavant au département de l'intérieur.

Il est à remarquer en général qu'on a admis ces derniers temps pour règle de renvoyer à l'examen et au préavis du département de justice et police tous les recours comportant une question de droit proprement dite, un côté juridique. Cette règle repose sur l'excellent motif qui consiste à assurer avant tout aussi à l'égard des contestations dites administratives le développement logique et continu de la jurisprudence.

Ces circonstances, de même que l'extension et la multiplicité des rapports des citoyens entre eux et avec les autorités se manifestant dans tous les domaines de droit public, eurent pour conséquence de ramener le nombre des recours au chiffre qu'ils atteignaient avant 1874, si ce n'est de le surpasser à l'heure qu'il est déjà. Voir les chiffres ci-après :

1871	150	recours	1880	114	recours
1872	154	»	1881	139	»
1873	169	»	1882	175	»

Il y a lieu de relever aussi et surtout le fait que le département de justice voit se multiplier, dans une mesure qui lui était inconnue avant l'entrée en vigueur du code fédéral des obligations, les travaux d'une nature spécialement juridique auxquels il se livre, à la demande d'autres dicastères de l'administration, en émettant à leur égard son préavis ou en y coopérant sans cesse, et que la marche régulière des affaires laisse entrevoir que ces travaux iront en augmentant d'année en année.

Un surcroît tout à fait considérable du chiffre des affaires provient des extraditions en ce que tant le nombre des traités internationaux en cette matière que la liste des faits punissables donnant lieu à l'extradition ne cessent d'augmenter. On sait aussi généralement que certains cas, ceux en particulier qui se déroulent hors de l'Europe, exigent non seulement qu'on les traite avec une circonspection toute particulière, mais occasionnent le plus souvent

aussi de longues correspondances. La statistique du département, qui est publiée annuellement dans les rapports de gestion, fournit à cet égard une preuve des plus convaincantes. La Suisse, qui formulait 32 demandes d'extradition en 1871 et 41 en 1872, demandait en 1881 l'extradition de 130 et en 1882 de 98 individus. L'étranger adressait de son côté à la Suisse 87 de ces demandes en 1871 et 120 en 1872; par contre 205 en 1880, 183 en 1881 et 150 en 1882.

Le chiffre des affaires en général s'est accru proportionnellement à ce surcroît dans certaines branches de l'administration.

Les affaires du département se répartissaient :

en 1871	sur 626 numéros d'ordre
» 1872	» 607 » »
» 1874	» 953 » »
» 1879	» 991 » »
» 1881	» 1042 » »
» 1882	» 1024 » »
» 1883, (jusqu'au 26 novembre)	» 1002 » »

Or, chacun de ces numéros d'ordre ou d'affaires, — qu'on pourrait peut-être plutôt appeler rubriques d'affaires, — exige pour ses traitement et solution un plus ou moins grand nombre de transactions comportant en partie de par leur nature des travaux très-étendus.

Ces transactions se chiffrent :

en 1873	par 4668 numéros
» 1874	» 5608 »
» 1879	» 6528 »
» 1881	» 6828 »
» 1882	» 6737 »
» 1883, (jusqu'au 26 novembre)	» 7102 »

En 1882, le nombre total des entrées et des sorties a été en moyenne de 561 par mois. Ce nombre est jusqu'à maintenant pour 1883 de 645 également en moyenne et par mois. Le département de justice et police aura selon toute probabilité à enregistrer pour 1883 un nombre d'affaires double de celui de 1871.

L'impossibilité de faire face à cette somme d'occupations avec les fonctionnaires actuels, soit, sous la direction du chef, par le travail du secrétaire du département, du registrateur et de deux commis de chancellerie dont l'un remplit en même temps les fonctions de traducteur, s'est révélée depuis longtemps déjà. On s'est contenté pendant plusieurs années d'aides temporaires choisis de préférence

parmi de jeunes juristes. Or, le budget pour 1884 prévoit une place définitive de troisième commis, vu qu'il ne manque jamais de travail pour occuper largement ce nouvel employé.

Nous avons fourni par ce qui précède la preuve que la quantité des affaires qui sont du ressort du département de justice et police rend nécessaire une augmentation du personnel de ce département. Il nous reste maintenant à démontrer, quant à la particularité des affaires, de quelle manière on peut suffire aux exigences actuelles, c'est-à-dire si et dans quelle mesure il y a lieu de modifier l'organisation du département.

Nous devons tout spécialement faire observer sous ce rapport que l'arrêté fédéral du 21 août 1878 concernant l'organisation et le mode de procéder du conseil fédéral remet au département de justice et police l'examen et le soin de toute une série d'affaires qui, pour être traitées d'une manière correcte, exigent, en sus de connaissances générales du droit, des notions exactes de notre jurisprudence fédérale et une expérience pratique en matière juridique. Ces affaires réclament l'attention continue, qui ne tolère pas d'être interrompue par d'autres affaires courantes, et toute la sollicitude de celui appelé à s'en occuper. Nous comprenons dans cette catégorie d'affaires notamment les travaux législatifs préparatoires et la fixation définitive du texte des projets de lois et d'arrêtés préparés par le département de justice, y compris la rédaction des messages les commentant et les motivant, les préavis sur des questions de nature purement juridique soumises au département, l'examen des recours en matière de droit public et l'élaboration des propositions y relatives à présenter au conseil fédéral et à l'assemblée fédérale, l'élaboration des projets pour les traités internationaux sur l'établissement et les rapports de droit civil, les rapports et propositions concernant la garantie à accorder aux constitutions cantonales, et enfin la surveillance de l'observation de la constitution fédérale et des lois de la Confédération en général, attribuée au département de justice et police.

Il nous paraît nécessaire, surtout pour ceux d'entre vous qui ne connaissent pas en détail l'organisation de l'administration d'un département du genre de justice et police, d'expliquer pourquoi il est impossible soit au chef soit au premier secrétaire de ce département de vouer un temps suffisant aux affaires que nous venons d'énumérer.

Les occupations du chef du département se sont considérablement modifiées et augmentées dans le cours des années. Ce magistrat est actuellement bien plus occupé que précédemment par les séances du conseil fédéral et les affaires sans cesse croissantes qui incombent

à ce conseil ; il doit se vouer chaque jour à une série d'affaires départementales nouvelles de tout genre, aussi ne peut-il qu'exceptionnellement se livrer à un travail suivi et approfondi, étant d'ailleurs très fréquemment interrompu par les audiences, qui sont surtout nombreuses dans ce département. Il ne lui reste ainsi, dans la règle, que le temps strictement nécessaire pour diriger les affaires et prendre connaissance des actes.

C'est par les mains du secrétaire du département que passent en première ligne toutes les affaires qui parviennent. C'est à lui qu'incombe la tâche de les soumettre à une étude préliminaire, de les classer et de présenter un rapport et des propositions au chef du département. Si l'on réfléchit qu'il arrive fréquemment, en un seul jour, 15 à 20 affaires à liquider, souvent accompagnées de beaucoup d'actes et dont chacune doit être traitée à part et avec soin, et que, en particulier pour celles qui concernent la police, comme par exemple les extraditions, les conditions internationales d'établissement, la police des étrangers tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, la police des frontières, etc., il est nécessaire de procéder avec circonspection et exactitude, on ne pourra disconvenir que le fonctionnaire chargé de ce service a déjà suffisamment de besogne. Il faut encore ajouter que le secrétaire du département, en sa qualité de fonctionnaire pour les questions d'heimatlosat, doit tenir, en outre, une correspondance spéciale, parfois assez longue, et vaquer à de nombreux travaux qui exigent souvent une étude sérieuse et attentive des actes. Le tout réuni constitue une tâche régulière, dont l'accomplissement a assuré au fonctionnaire qui en est chargé depuis de longues années la plus entière reconnaissance du conseil fédéral. Or, il est impossible d'exiger, outre ces travaux multiples, une activité fructueuse dans le domaine législatif et dans celui de la jurisprudence générale.

Nous pensons qu'il est superflu de démontrer que le personnel de chancellerie n'est pas en état de combler cette lacune.

Il manque donc au département de justice et police un fonctionnaire supérieur qualifié pour les travaux législatifs et juridiques. Nous avons pu nous convaincre pleinement, pendant le temps relativement court où un adjoint provisoire a été donné à ce département dans le but indiqué, que ces fonctions rendent de bons services à l'administration fédérale. Nous devons insister expressément ici sur le fait que c'est, pour ce qui concerne le département de justice et police, le seul moyen pratique de restreindre dans des limites convenables l'activité des commissions en matière fédérale, qui a été si attaquée ces derniers temps. Il ne faut pas non plus oublier que, depuis bien des années, on a accordé sans difficulté à d'autres départements la création de places de spécialistes justifiées

par les besoins du service et que, avec le développement des affaires fédérales, surtout dans le domaine du droit, il y a lieu, par des motifs de haute nécessité, d'en faire autant pour le département de justice et police.

Nous sommes demandés de quelle manière les nouvelles fonctions devraient trouver leur place dans l'organisation du département que nous avons un instant songé à diviser en sections, ainsi que cela a eu lieu pour d'autres départements, et récemment encore pour celui du commerce et de l'agriculture. On aurait ainsi créé une section de justice et une section de police. Toutefois, un examen plus attentif nous a détournés de cette idée. Dans notre opinion, l'unité du département doit être maintenue, par le motif que des difficultés pratiques s'opposent à une subdivision des matières en affaires de justice et en affaires de police, et aussi parce que la scission du département entraînerait également celle de la chancellerie, ce qui ne paraît pas recommandable tant dans l'intérêt de la marche des affaires que par des raisons d'économie. En revanche, il est parfaitement possible, au moyen d'un règlement dont l'élaboration resterait réservée au conseil fédéral, d'établir une norme pour la répartition des affaires entre le secrétaire du département et le titulaire des nouvelles fonctions à créer. Cette répartition se ferait naturellement en ce sens que l'on confierait à ce dernier, d'une manière générale, les fonctions désignées dans notre message du 11 avril 1882 concernant un crédit pour une place provisoire d'adjoint au département de justice et police et dont nous nous sommes déjà occupés plus haut. Nous vous proposons en conséquence de créer, à côté de la place de secrétaire du département, une place de *secrétaire spécial* pour les questions qui sont du ressort de la justice et de la législation.

En ce qui concerne les émoluments, nous estimons qu'il est équitable de fixer un chiffre égal pour les deux secrétaires. Nous désirons à cet égard qu'il nous soit donné de pouvoir tenir compte en tout temps du mérite et du travail de ces fonctionnaires dans les limites compatibles avec la considération et l'importance inhérentes à leurs emplois, aussi estimons-nous convenable de fixer pour leur traitement un minimum de 5500 francs et un maximum de 7000 francs, lequel maximum n'est nullement exagéré. Il faut considérer en effet, que les fonctions dont il s'agit ne peuvent être remplies d'une manière fructueuse pour l'administration sans des connaissances approfondies et sans une expérience consommée des affaires. Les traitements des fonctionnaires spéciaux d'autres branches de l'administration (commerce et industrie, agriculture, militaire, postes, chemins de fer, etc.) sont ou bien tout aussi élevés ou bien, et cela dans la plupart des cas, considérablement plus élevés que ceux que

nous proposons. Nous rappelons, en outre, que l'indemnité annuelle de 500 francs qui a été allouée jusqu'ici au secrétaire du département en sa qualité de fonctionnaire fédéral chargé des enquêtes en matière d'hématosat serait comprise dans le chiffre du traitement nouveau. Enfin, il nous reste à relever un fait d'une grande importance, savoir que les fonctions à créer permettront, grâce à une répartition rationnelle des affaires, d'exécuter au département même toute une série de travaux qui auparavant, à cause des nombreuses occupations du chef et du secrétaire, devaient être accomplis par des personnes étrangères au département et rétribués à part.

Quant aux autres fonctionnaires de la chancellerie, il y a lieu de faire une différence entre le traducteur, le registrateur et le premier commis, d'une part, et les commis subalternes (2^{me}, éventuellement 3^{me} commis), d'autre part, les uns devant avoir comparativement aux autres non seulement des capacités à un degré notablement plus élevé, surtout au point de vue des connaissances en matière de langues et de droit, mais aussi une aptitude beaucoup plus grande dans les affaires. Le premier commis, en particulier, doit être à même de remplacer le secrétaire du département en cas de maladie ou d'absence, pour les affaires courantes, sans avoir besoin de recourir immédiatement pour chacune d'elles à des directions supérieures. L'expérience a démontré que le mieux est de nous laisser également sous ce rapport une certaine latitude que nous limitons en conformité du chiffre des traitements dans d'autres départements de fr. 2400 à fr. 4200 par an, soit, en ce qui concerne les commis subalternes, par un maximum pouvant aller, annuellement aussi, jusqu'à fr. 3200.

Nous exprimons ici la conviction que l'organisation que nous proposons dans le projet de loi ci-après pour le département de justice et police satisfera — sans élévation notable du crédit de fr. 45,000 alloué chaque année pour ce département, crédit qui, en regard du nombre, de l'étendue et de l'importance des affaires, n'est nullement exagéré — à un besoin qui devient chaque année plus urgent, et tournera à l'avantage de l'administration fédérale tout entière.

Veillez agréer, monsieur le président et messieurs, les nouvelles assurances de notre haute considération.

Berne, le 30 novembre 1883.

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 du département fédéral de justice
et police.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

en modification de l'article 1^{er} de la loi fédérale du 2 août
1873, en tant qu'il a trait au département de justice et police,
vu le message du conseil fédéral du 30 novembre 1883,

décète :

Art. 1^{er}. Le personnel suivant, avec les chiffres de traitement
indiqués, est attribué au département fédéral de justice et police :

Secrétaire du département, en même temps fonctionnaire fédéral pour les affaires d'heimatlosat	fr. 5500 à fr. 7000
Secrétaire spécial pour les affaires de justice et de législation	» 5500 » » 7000
Traducteur, registrateur et premier commis	» 2400 » » 4200
Commis, jusqu'à	» 3200

Art. 2. L'organisation intérieure du département et en par-
ticulier la répartition des affaires entre les deux secrétaires seront
régées par un règlement du conseil fédéral.

Art. 3. Le conseil fédéral est chargé, conformément aux dis-
positions de la loi du 17 juin 1874 concernant les votations popu-
laires sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et
de fixer l'époque où elle entrera en vigueur.

Rapport

de la

minorité de la commission du conseil des états sur le recours des époux Frauenfelder, de Flaach, canton de Zurich, contre leur expulsion de la commune d'Aussersihl.

(Du 28 novembre 1883.)

Monsieur le président et messieurs,

Monsieur le rapporteur de la majorité de la commission ayant fait d'une manière détaillée, l'historique de ce recours, je puis être bref sur ce point, en me bornant à récapituler une fois pour toutes, pour n'avoir plus à y revenir, les faits dont il s'agit. La famille Frauenfelder a habité, de 1877 à 1880, la commune de Zurichville. Pendant ce temps, la femme Frauenfelder fut, à deux reprises, condamnée pour excitation à la débauche, la première fois à huit jours d'emprisonnement et 100 francs d'amende, la seconde fois à trois semaines d'emprisonnement et 150 francs d'amende. La famille Frauenfelder transféra ensuite son domicile à Bâle. On put bientôt se convaincre que la femme avait recommencé, à son nouveau domicile, le métier infâme qu'elle n'avait évidemment plus eu l'audace d'exercer à Zurich. Peu de temps après son établissement à Bâle, elle enconrait une nouvelle condamnation, à trois mois de prison, pour excitation à la débauche. Dans le courant de la même année, en 1881, la famille Frauenfelder quitta Bâle et vint se fixer dans la commune zuricoise d'Aussersihl. Mais, là aussi, on

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale sur l'organisation du département fédéral de justice et police. (Du 30 novembre 1883.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1883
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	61
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.12.1883
Date	
Data	
Seite	589-598
Page	
Pagina	
Ref. No	10 067 097

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.