

1120

Mercredi 2 juillet 1969

Transformation du service juridique
en une division des affaires juridiques.

Département politique. Proposition du 5 juin 1969 (annexe).

Département de justice et police. Rapport joint du 26 juin 1969
(annexe).

Département des finances et des douanes Rapport joint du 19
juin 1969 (annexe).

Département politique. Co-rapport du 1er juillet 1969 (annexe).

Vu le rapport du département politique et sur la base des déli-
bérations, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. de prendre acte de l'intention du chef du département politique de transformer le service juridique en une division des affaires juridiques;
2. de décider que cette mesure prenne provisoirement effet au 1er janvier 1969.

Extrait du procès-verbal au département politique (10 ex.); au département de justice et police (3 ex.) et au département des finances et des douanes (8 ex.) pour leur information.

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,
SAUWAU

a.151.2. - KS/de
a.153.3.

Berne, le 5 juin 1969.

Distribuée

A u C o n s e i l f é d é r a l

Transformation du service
juridique en une Division
des affaires juridiques.

L'organisation du Département politique repose actuellement encore sur les dispositions de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale, du 26 mars 1914. Une réorganisation, à titre permanent, ne peut s'effectuer qu'en modifiant, par une loi fédérale, l'article 29 de la loi précitée.

En attendant, il est indispensable de tenir compte de l'évolution constante, tant dans notre pays qu'à l'étranger, évolution qui implique des modifications profondes dans la vie internationale et demande simultanément des adaptations de l'administration. Depuis la fin de la dernière guerre, le Conseil fédéral a, à plusieurs occasions, pris acte de mesures administratives appropriées que le Chef du Département a prises pour précisément ajuster les structures administratives aux développements extérieurs.

C'est ainsi que, le 25 mars 1946, le Conseil fédéral a approuvé une proposition du Département politique modifiant provisoirement, par l'application de mesures administratives immédiates, l'organisation de ses services. Depuis cette date, le Département a compris trois Divisions, celle des affaires politiques, celle du contentieux, affaires financières et communications, et celle des affaires administratives, ainsi que les deux Services, "Organisations internationales" et "Information et Presse".

En 1950 (décision du 20 janvier), il est apparu nécessaire d'apporter à cette organisation diverses retouches et modifications. La Division du contentieux, affaires financières et communications disparut, les questions juridiques et les affaires financières passant aux Affaires politiques, alors que les questions de communications devenaient de la compétence de la nouvelle Division des Organisations internationales. Le 12 janvier 1954, une étape fut encore franchie lorsque le Conseil fédéral décida de désigner un Secrétaire général du Département et de revoir l'organisation interne des sections de la Division des affaires politiques.

Enfin, en 1961, deux décisions du Conseil fédéral ont encore modifié la structure du Département. La première, du 17 mars, concerne le Délégué à la coopération technique, qui a été subordonné directement au Chef du Département, alors qu'auparavant le "Service de l'assistance technique" était rattaché à la Division des organisations internationales. La deuxième, du 11 décembre 1961, se rapporte aux mesures d'organisation prises en relation avec les problèmes d'intégration et notamment à la création d'un bureau de coordination.

Bien que la refonte à titre définitif de la structure du Département politique soit à l'étude, il apparaît nécessaire d'apporter une nouvelle modification à l'organisation actuelle sans que bien entendu ce nouvel ordre provisoire, qui se substituerait à l'ancien, ne préjuge en aucune façon la question de la réorganisation définitive que seule l'Assemblée fédérale peut trancher.

Il s'agit en l'occurrence du service juridique.

Depuis la réorganisation de 1954 citée précédemment, les tâches et les compétences de ce service n'ont cessé de croître. Rappelons-en brièvement les étapes successives. En 1954, le service juridique était rattaché à la Division des affaires politiques, dont il constituait l'un des sept services ou sections. A cette

date, il était chargé de traiter les questions juridiques de principe de l'ensemble du Département, particulièrement celles du droit international public, ainsi que les problèmes se rapportant à la sécurité extérieure du pays et à la neutralité. Outre son chef, M. Bindschedler, ce service comptait alors 6 diplomates.

En 1961, le Conseil fédéral (décision du 13 octobre) décida de nommer le chef du service juridique, M. Bindschedler, comme jurisconsulte relevant directement du Chef du Département. C'est M. Diez, son suppléant, qui prit alors la tête du service juridique. Le jurisconsulte se consacra à des questions de droit international particulières et à la conduite de certaines négociations. A ce moment, par ailleurs, les problèmes d'intégration mettaient à contribution sérieuse le service juridique et élargissaient à nouveau ses tâches.

En 1967, lors de la réorganisation de la Division des organisations internationales, deux importants secteurs, qui étaient jusqu'alors de la compétence de celle-ci, ont été rattachés au service juridique. Il s'agit d'une part de la section des communications et transports, d'autre part de celle des conventions et bureaux internationaux. De plus, l'Office suisse de la navigation maritime, à Bâle, rattaché jusqu'alors à la Division des organisations internationales, a été directement subordonné au chef du service juridique.

Ainsi, actuellement, ce service se compose de quatre sections: celle du droit international public qui compte 7 collaborateurs de formation universitaire, celle des traités internationaux avec 3 collaborateurs et à laquelle un quatrième sera prochainement affecté, celle des frontières et voisinage avec un collaborateur et celle des communications avec deux. Par ailleurs, l'Office suisse de la navigation maritime compte 2 fonctionnaires supérieurs. En plus, il y a lieu de mentionner qu'actuellement le chef de la section des communications assume le secrétariat de la délégation suisse auprès de la Commission centrale du Rhin, dans

laquelle le chef du service juridique est un des délégués du Conseil fédéral. Au total, le service juridique comprend donc, outre son chef et ses deux suppléants, 15 fonctionnaires rangés entre la 6ème et la 7ème classes de traitement.

D'une manière générale, l'importance des tâches actuelles du service juridique et sa position au sein du Département peuvent être décrites comme suit:

Ce service assume la responsabilité principale de toutes les questions de droit international public, participant entre autres à sa formation (travaux de codification des Nations Unies et du Conseil de l'Europe) et collaborant de manière déterminante à la conclusion d'accords internationaux importants soit en dirigeant des négociations ou en donnant des conseils en matière de droit international. Outre cela, de nombreuses tâches de coordination et d'état-major lui sont confiées. De plus il participe avec la Division des affaires politiques et la Division des organisations internationales à la préparation des décisions de politique extérieure. Vis-à-vis des autres départements il représente le Département politique dans de nombreux organes de coordination et est en premier lieu responsable que les messages, propositions, arrêtés et décisions, émanant des autres départements dans le cadre de leurs compétences, et, avant tout, les accords internationaux, soient conformes au droit des gens. Le service juridique correspond, eu égard à son champ d'activité, à la Division des affaires juridiques des Ministères des affaires étrangères dans d'autres pays.

Tenant compte de cette évolution et de l'ampleur des responsabilités, conséquence des tâches plus nombreuses qui incombent au Département, le Conseil fédéral a décidé, le 24 juin 1968, de mettre le chef du service juridique au bénéfice d'une indemnité pour prestations extraordinaires et il a également pris acte de sa subordination directe au Chef du Département politique.

- 5 -

Des considérations rappelées ci-dessus, il ressort que maintenant déjà le service juridique se trouve en fait dans la position d'une Division. Le Département est d'avis que le moment est venu de prendre les mesures administratives appropriées qu'impose cet état de fait, sans pour autant que ne soit préjugée la question de la structure définitive du Département, qui est de la compétence des Chambres fédérales.

Vu ce qui précède, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

- 1) de prendre acte de la transformation du service juridique en une Division des affaires juridiques;
- 2) de décider que cette mesure prenne effet au 1er janvier 1969.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

(Spühler)

Extrait du procès-verbal au Département politique (en 10 ex.) et aux autres Départements (en 1 ex.) pour leur information.

M. 559 Mf/mf

3003 Bern, den 26. Juni 1969

Eidg. Politisches Departement
Umwandlung seines Rechtsdienstes
in eine Dienstabteilung

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Politischen Departementes vom 5. Juni 1969

Die "Form" eines formlosen, unveröffentlichten Bundesratsbeschlusses, die das Politische Departement in Erwägung zieht, um das an sich vertretbare Anliegen der Umwandlung seines Rechtsdienstes in eine Dienstabteilung zu realisieren, weckt so schwerwiegende Bedenken, dass wir uns verpflichtet sehen, dem Antrag des Politischen Departements zu opponieren, obwohl wir materiell nichts dagegen einzuwenden haben.

Jene Umwandlung läuft darauf hinaus, Art. 29 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (BS 1, 268/269) zu ergänzen. Die Tatsache, dass sich diese Bestimmung mit der effektiven Organisation längst nicht mehr deckt, ändert nichts daran, dass es sich um die Reorganisation einer Behörde im Sinne von Art. 85, Ziff. 1 BV handelt und dass diese Reorganisation nach Art. 5, Abs. 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes (AS 1962, 774) der Form eines Bundesgesetzes bedarf. Ein allgemeinverbindlicher, nicht referendumpflichtiger Bundesbeschluss oder eine Verordnung des Bundesrates käme nur im Rahmen von Art. 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes oder Art. 27 und/oder 36 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung in Frage, selbstverständlich auch dann mit der für rechtsetzende Erlasse vorgeschriebenen

Veröffentlichung; es leuchtet ein, dass sich die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit dieser Bestimmungen im vorliegenden Falle nicht erfüllt finden. Der vorliegende Fall unterscheidet sich insofern vom Fall der Abteilung EDI für Wissenschaft und Forschung (AS 1969, 1), wo sich der Bundesrat - in der Öffentlichkeit übrigens nicht unbestritten - auf Art. 27 und 36 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung stützen konnte.

Materiell erscheint uns der Antrag des Politischen Departements vertretbar, wie bereits einleitend bemerkt. Wir gehen dabei von der selbstverständlichen Annahme aus, dass die Zuständigkeiten unseres Departementes und im besonderen seiner Justizabteilung in Geschäften des internationalen Rechts, die mit dem in unseren Geschäftskreis fallenden Landesrecht zusammenhängen, in vollem Umfang gewahrt blieben.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

L. von Moos

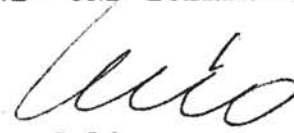
3003 Bern, den 19. Juni 1969

AusgeteiltAn den B u n d e s r a tUmwandlung des Rechtsdienstes in eine
Abteilung für rechtliche AngelegenheitenM i t b e r i c h t

des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes
zum Antrag des Eidg. Politischen Departementes
vom 5. Juni 1969

Das Finanz- und Zolldepartement hat nichts dagegen einzuwenden, dass der Rechtsdienst des Eidg. Politischen Departementes nicht nur dem Departementschef direkt unterstellt, sondern bei nächster Gelegenheit in eine Abteilung umgewandelt wird. Es hält jedoch dafür, dass eine Aenderung von dieser Bedeutung im Rahmen der im Gange befindlichen Revision des Organisationsgesetzes der Bundesverwaltung, d.h. in aller Form, beschlossen werden muss und nicht **nur durch** Kenntnisnahme sanktioniert werden kann. Soweit es bei dieser Frage um die Einreihung des Chefs des Rechtsdienstes geht, kann diese nach unserem Dafürhalten schon jetzt provisorisch in Würdigung der beabsichtigten Aenderung entsprechend festgelegt werden.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT


Celio

a.153.3. - DZ/ly

Bern, den 1. Juli 1969

S t e l l u n g n a h m e

zu den Mitberichten des Finanz- und Zolldepartements und des Justiz- und Polizeidepartements betreffend Umwandlung des Rechtsdienstes des Eidgenössischen Politischen Departementes in eine Rechtsabteilung.

- 1) Sowohl das Finanz- und Zolldepartement als das Justiz- und Polizeidepartement haben materiell gegen die Umwandlung des Rechtsdienstes in eine Rechtsabteilung nichts einzuwenden. Das Politische Departement bestätigt die vom Justiz- und Polizeidepartement ausgesprochene Annahme, dass die Zuständigkeit des Justiz- und Polizeidepartements und insbesondere seiner Justizabteilung in Geschäften des internationalen Rechts, die mit dem in den Geschäftskreis des JPD fallenden Landesrecht zusammenhängen, in vollem Umfang gewahrt bleiben soll.

- 2) Umstritten ist lediglich die Rechtsform. Auch das Politische Departement ist sich durchaus bewusst, dass für eine endgültige Lösung eine formelle Aenderung des Bundesgesetzes von 1914 erforderlich ist. Da die Revisionsarbeiten zwar aufgenommen wurden, ihr Ende im Moment aber noch nicht abzusehen ist, wird eine solche endgültige Lösung noch längere Zeit auf sich warten lassen.

Im Gegensatz zu den anderen Departementen, deren Struktur mindestens in den grossen Zügen mit den im Gesetz von 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung enthaltenen Vorschriften übereinstimmt, verfügt das Politische Departement seit Jahrzehnten nur über eine provisorische Organisation, die deshalb auch regelmässig vom Bundesrat in Form nichtveröffentlicher

- 2 -

Beschlüsse getroffen wurde. In diesem Sinne wurde denn auch 1946 und 1950 vorgegangen, und da das Gesetz von 1914 nur die Abteilung für Auswärtiges kennt, liegen auch der Schaffung der Politischen Abteilung, der Abteilung für Internationale Organisationen und der Verwaltungsabteilung nur Beschlüsse des Bundesrates zugrunde. Da sowohl gegen Innen wie gegen Aussen ein Interesse daran besteht, dem Rechtsdienst des Politischen Departements die ihm heute tatsächlich zukommende Stellung einzuräumen, halten wir an unserem Vorschlag fest, dass die Umwandlung in eine Rechtsabteilung vom Bundesrat vorgenommen wird, wobei die definitive Schaffung einer Rechtsabteilung, wie jene der übrigen Abteilungen des Politischen Departementes, im Rahmen der Revision des Gesetzes von 1914 erfolgen wird.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT