

Vendredi 20 janvier 1950.

Réorganisation du département politique.
Modification du régime transitoire.

Département politique. Proposition du 22 décembre 1949.

Département des finances et des douanes. Rapport joint du
9 janvier 1950.

Le département politique présente le rapport suivant:

" Depuis plusieurs années, le Conseil fédéral et les Chambres envisagent d'adapter la structure du Département politique aux circonstances nouvelles, nées de l'après-guerre. Toutefois, avant de mettre sur pied, à titre définitif, une nouvelle organisation, il avait paru indiqué de créer un ordre transitoire. En effet, c'est le 25 mars 1946 que le Conseil fédéral avait 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 comprend les trois divisions suivantes:

- Affaires politiques,
- Contentieux, Affaires financières et Communications,
- Affaires administratives,

ainsi que les deux services désignés ci-après:

- Organisations internationales,
- Information et presse.

Du point de vue juridique cependant, l'organisation du Département repose actuellement encore sur les dispositions de la loi fédérale du 26 mars 1914. Une réorganisation, à titre permanent, ne peut s'effectuer qu'en modifiant, par voie d'arrêté fédéral, l'article 29 de la loi précitée.

Il y a maintenant plus de trois ans que le système adopté en 1946 fonctionne. Le Département a pu réunir les expériences permettant de passer à la construction de l'édifice définitif. En outre, il a fait appel à un expert, M. Arnold Muggli, qui a procédé à une enquête portant sur l'organisation des services de la centrale à Berne et des représentations à l'étranger; cet expert a fait part au Département de ses observations et de ses conclusions. La période d'essai peut donc être considérée comme terminée.

Il est apparu nécessaire d'apporter à l'organisation actuelle les modifications et retouches suivantes.



- 2 -

Il serait peu rationnel de maintenir la division du "Contentieux, Affaires financières et Communications". Le groupement en une seule entité des trois notions que ce titre renferme est dû avant tout à des raisons d'ordre historique. Du point de vue de la logique, en revanche, une intégration du contentieux et des affaires financières à la Division politique s'impose sans conteste; les questions traitées par ces deux sections embrassent des intérêts qui, bien que de nature économique ou financière, présentent un caractère politique. Certaines affaires pouvaient paraître d'ordre technique uniquement; mais, consécutives à la guerre, elles sont actuellement en voie de disparition. Quant à la section des communications, elle s'occupe d'affaires de droit international qui se traitent en majorité sur le plan multilatéral. Ce sont dès lors les "Organisations internationales" qui devraient en être le cadre naturel.

En supprimant la division "Contentieux, Affaires financières et Communications" et en procédant à la répartition, esquissée ci-dessus, de ses attributions entre les autres services du Département, il serait possible d'organiser d'une manière rationnelle les "Affaires politiques" d'une part et les "Organisations internationales" d'autre part. La nouvelle Division politique pourrait dorénavant exercer le contrôle complet et la direction unique de toutes les affaires politiques à caractère bilatéral.

Tous les problèmes que posent les relations de la Suisse avec l'étranger sur le plan multilatéral seraient, en revanche, confiés à une Division des Organisations internationales, dont les compétences revêtiraient ainsi un caractère propre et qui prendrait la succession du service portant le même nom.

Pour ce qui est de la Division des affaires administratives, elle peut poursuivre son activité selon la formule dont s'était inspirée son organisation en 1946, formule qui a donné d'excellents résultats.

Le Département disposerait ainsi de trois divisions ayant chacune ses propres compétences. Leurs chefs seraient placés sur un pied d'égalité, ce qui contribuerait, aux dires mêmes de l'expert, à assurer la bonne marche du Département.

Le nombre des divisions étant fixé à trois, celui des services autonomes serait ramené de deux à un. Ne subsisterait, en effet, que le service d'Information et de presse, que l'on pourrait utilement rattacher au Secrétariat du département.

En résumé, la répartition rationnelle des attributions au sein du Département politique serait la suivante:

- a) divisions:
 1. affaires politiques,
 2. affaires administratives,
 3. organisations internationales,
- b) secrétariat, avec service d'information et de presse.

Dans ce cadre, les compétences peuvent être délimitées clairement, ainsi qu'il suit:

1. Affaires politiques: Reconnaissance des gouvernements étrangers et établissement des relations diplomatiques (sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral); questions relatives aux rectifications de frontière et aux zones; préparation des traités bilatéraux internationaux d'ordre politique tels que traités d'amitié et d'établissement; participation à l'élaboration des accords économiques, notamment quant à leurs aspects politique et financier, relations financières entre la Suisse et l'étranger, transfert des paiements; protection des intérêts suisses en matière d'assurance et de réassurance; protection des citoyens suisses à l'étranger; sauvegarde des biens et intérêts suisses à l'étranger; questions internationales d'impôts; règlement des incidents de frontière et des violations de neutralité; questions de visas; protection des intérêts liechtensteinois; protocole.
2. Affaires administratives: Organisation et fonctionnement du Département politique, y compris le service extérieur; installation et équipement des représentations à l'étranger; recrutement, formation et emploi du personnel, transfert du personnel, calcul et fixation des traitements et indemnités; financement des légations et consulats; contrôle de leur activité; établissement et contrôle du budget; application du règlement consulaire et de tous lois et arrêtés relatifs à l'organisation diplomatique et consulaire; contentieux de droit administratif et questions disciplinaires; organisation et surveillance du courrier diplomatique; service du chiffre et de la sécurité des relations avec l'étranger; sécurité intérieure des postes à l'étranger; liaison avec les colonies suisses à l'étranger; organisation et conduite générale de toutes les chancelleries du Département politique.
3. Organisations internationales: Questions relatives à l'Organisation des Nations Unies et à la participation ou à la collaboration de la Suisse à des institutions internationales spécialisées; surveillance de la gestion des bureaux internationaux en Suisse; questions de privilèges et d'immunités concernant les organisations internationales ayant leur siège en Suisse; préparation de conventions collectives, de traités d'arbitrage et de conciliation; organisation de congrès, de conférences en Suisse et à l'étranger; problèmes relatifs aux communications internationales; oeuvres d'entraide internationale, notamment questions de Croix-Rouge, gérance des Conventions de Genève; exécution des mandats confiés à la Suisse par des belligérants en cas d'ouverture d'hostilités; questions culturelles.
4. Secrétariat du département: Services du secrétariat proprement dit; questions de presse en général; information du Département et des représentations à l'étranger dans le domaine de la presse; assistance aux rédacteurs et journalistes étrangers entreprenant des voyages d'étude en Suisse.

- 4 -

La refonte, à titre définitif, de la structure du Département politique ne saurait entrer en vigueur avant l'automne 1950. En effet, le Département doit tout d'abord rédiger un projet de message du Conseil fédéral aux Chambres, concernant la modification de l'article 29 de la loi du 26 mars 1914. Ce message et le projet d'arrêté fédéral ne pourront pratiquement pas être soumis au Parlement avant la session de mars, époque à laquelle seront désignées les commissions. Ce n'est dès lors qu'au cours de sa session de juin que l'Assemblée fédérale pourra prendre sa décision. Compte tenu du délai référendaire, on arrive ainsi au mois de septembre de l'année prochaine.

Venant d'être acceptées par le peuple, les nouvelles normes relatives au statut des fonctionnaires entreront en vigueur le 1er janvier 1950. Il aurait été tout indiqué de faire coïncider la réorganisation définitive du Département politique avec l'application du nouveau statut, ce qui n'est aujourd'hui plus possible. Toutefois, la modification de l'organisation provisoire de 1946, dans le sens de ce qui précède, présenterait l'énorme avantage de permettre au Département de "pousser" sa démobilisation et d'appliquer le statut révisé des fonctionnaires en tenant compte d'ores et déjà des simplifications envisagées. C'est la raison pour laquelle l'organisation nouvelle du Département politique devrait pouvoir en fait commencer à fonctionner dès le 1er janvier 1950. A cet effet, il suffirait que le Chef du Département prenne les mesures administratives appropriées.

Il va bien sans dire qu'en substituant un nouvel ordre provisoire à l'ancien, le Département ne préjuge en aucune façon la question de la réorganisation définitive que seule l'Assemblée fédérale peut trancher.

D'ailleurs, dans l'avis qu'il a exprimé le 16 mars 1946, le Département de justice et police a relevé que l'application de mesures administratives d'ordre interne, tendant à modifier provisoirement la répartition des tâches, se justifie du point de vue juridique."

- 5 -

Le département des finances et des douanes dans son rapport du 9 janvier 1950 expose ce qui suit:

"Gegen die Aenderung der provisorischen Organisation des Politischen Departementes in dem Sinne, dass dem Departementsvorsteher statt bisher 5 in Zukunft noch 4 selbständige Dienste direkt unterstehen sollen, ist nichts einzuwenden.

Zur Begründung des Antrages auf Seite 2 des Berichtes des Politischen Departementes:

"Le département disposerait ainsi de trois divisions ayant chacune ses propres compétences. Leurs chefs seraient placés sur un pied d'égalité, ce qui contribuerait, aux dires mêmes de l'expert, à assurer la bonne marche du département."

möchten wir aber einen Vorbehalt anbringen. Der Abteilung für politische Angelegenheiten wird zweifellos in Zukunft, wie schon in der Vergangenheit, im Rahmen der Gesamtorganisation des Politischen Departementes erstrangige Bedeutung zukommen. Die Aufgaben der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten sind demgegenüber vorwiegend technischer Art, und die Betreuung der internationalen Organisationen wird sich der Natur der Sache nach auch nur schwer aus dem Gesamtzusammenhang der aussenpolitischen Beziehungen herauslösen lassen.

Wir halten es für wenig aussichtsreich, dem Parlament eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung in dem das Politische Departement betreffenden Abschnitt vorzuschlagen. Dieses Gesetz ist in so vielen Teilen durch die Gesetzgebung und die in den letzten 30 Jahren getroffenen Organisationsmassnahmen überholt, dass vermutlich nur eine Gesamtrevision in Betracht fallen wird. Ueberholt oder aufgehoben sind hauptsächlich folgende Bestimmungen:

- Art. 1, Absätze 2 und 3, infolge des Beamtengesetzes,
- Art. 3, infolge des Beamtengesetzes mit Bezug auf die Stellung der Vizekanzler,
- Art. 23, infolge des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege,
- Art. 29, mit Bezug auf die Organisation des Politischen Departementes (innerpolitische Abteilung, Handelsabteilung),
- Art. 30, (Departement des Innern) mit Bezug auf die Unterstellung der Abteilung für Landwirtschaft und des Gesundheitsamtes,
- Art. 31, (Justiz- und Polizeidepartement) mit Bezug auf verschiedene dem Departement neu zugewiesene Aufgaben,
- Art. 32, (Militärdepartement) infolge des Bundesgesetzes über die Militärorganisation,
- Art. 33, infolge der Eingliederung der neu entstandenen eidgenössischen Steuerverwaltung in das Finanz- und Zolldepartement, ferner wegen Zuteilung des Statistischen Amtes an das Departement des Innern und Aufhebung des Amtes für Gold- und Silberwaren sowie Schaffung des Personalamtes bei der Finanzverwaltung,
- Art. 34, (Volkswirtschaftsdepartement) mit Bezug auf die Unterstellung des Gesundheitsamtes, ferner ist die "Abteilung für Industrie und Gewerbe" umzutaufen,

- 6 -

- Art. 35, (Post- und Eisenbahndepartement). Eine vollständige Reorganisation ist in diesem Departement fällig.
- Art. 37-39, Die Stellung der Abteilungschefs bedarf einer neuen Umschreibung, nachdem eine grössere Zahl Dienstabteilungen des Militärdepartementes nicht mehr dem Departementsvorsteher direkt unterstehen.
- Art. 43, infolge des Beamtengesetzes.

Die Frage einer Totalrevision des Organisationsgesetzes wird gegenwärtig im Zusammenhang mit einem Postulat Leupin über die Reorganisation der Bundesverwaltung von der Bundeskanzlei geprüft. Dem Bundesrat geht darüber in diesen Tagen ein Vorbericht der beauftragten Stelle zu. Es wird alsdann entschieden werden müssen, ob die Totalrevision eingeleitet werden soll.

Wir beehren uns daher, folgenden Gegenantrag zu stellen:

Ziffer 1 des Antrages des Politischen Departementes vom 22. Dezember 1949 sei zuzustimmen. Der Bundesrat wolle im übrigen nach Vorprüfung durch die Bundeskanzlei und das Justiz- und Polizeidepartement darüber entscheiden, ob eine Gesamtrevision des Bundesgesetzes von 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung durchgeführt werden soll."

Après délibérations et d'accord avec le département politique, il est

d é c i d é :

1. Le Conseil fédéral prend acte des projets de modification de l'organisation provisoire du département politique, qui seront réalisés au 1er janvier 1950 par l'application de mesures administratives prises par le chef du département.

A partir de la date indiquée, le département politique comprendra en fait les trois divisions suivantes:

- Affaires politiques
(Chef: M. Alfred Zehnder)
- Affaires administratives
(Chef: M. Julien Rossat)
- Organisations internationales
(Chef: M. Philippe Zutter)

et le

- Secrétariat du département, dont dépendra le service d'information et de presse
(Chef: M. Guido Keel)

2. La chancellerie fédérale est chargée de présenter un rapport sur la question de révision générale de la loi du 26 mars 1914.

Extrait du procès-verbal (en 10 expl.) au département politique pour exécution, à tous les autres départements (en 2 expl.) pour en prendre connaissance.

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Ch. Oser