

29.6.1909

Co-lone

En son Altesse
Quercet

Exposé sommaire
des motifs à l'appui de la proposition du chef du Département
des Finances pour une réforme dans l'organisation du Conseil
fédéral et dans celle du Département politique.

I.

Une réforme s'impose dans l'organisation du Conseil fédéral! Qu'elle vienne un peu plus tôt ou un peu plus tard, elle doit venir. Ne ferions-nous pas bien d'en prendre dès maintenant l'initiative, puisque la question de la réorganisation du Département politique nous est posée et de profiter de l'occasion pour élargir le cadre de notre travail et pour nous expliquer, non pas seulement sur la question restreinte de savoir s'il faut modifier ou non l'organisation du Département politique, mais sur la question plus générale d'une réforme dans l'organisation du Conseil fédéral. Rien ne s'oppose à ce que nous procédions ainsi et cela nous paraît d'autant plus opportun que si nous nous bornons à traiter la seule question de la réorganisation du Département politique et à la résoudre négativement, il est plus que probable que l'on réclamera aussitôt de nous l'examen des réformes qui s'imposent dans l'organisation du Conseil fédéral.

Allons donc nous-mêmes au-devant du problème, puisque l'on peut prévoir que l'étude nous en sera demandée!

N'avons-nous pas d'ailleurs depuis longtemps la persuasion que l'organisation actuelle du Conseil fédéral a besoin d'une réforme, que le rouage est devenu trop compliqué par l'effet des lois successivement votées et par l'accumulation des tâches et des compétences nouvelles que les lois sont venues imposer, que nous ne pouvons plus que difficilement suffire au travail qui surabonde, et qu'il devient de plus en plus nécessaire de décharger le Conseil fédéral et ses membres d'un fatras de besognes secondaires et de détails encombrants qui absorbent une grande partie de leur temps et entravent leur activité? Le Conseil fédéral n'arrive plus ainsi à trouver le temps nécessaire pour l'examen attentif de tous les problèmes qui surgissent dans le domaine politique, économique et social et pour la discussion approfondie des solutions législatives que comportent ces problèmes. Des projets de lois importantes restent



ainsi en suspens durant des mois et des années sur le bureau du Conseil sans qu'on puisse aborder leur discussion. Nous ne voulons citer que deux exemples parmi beaucoup d'autres: le projet de réponse au postulat concernant la réorganisation du Département politique est déposé depuis plus de deux ans sur le bureau du Conseil et c'est aujourd'hui seulement que la discussion en est abordée. — Lorsque j'avais par intérim la direction du Département des postes et des chemins de fer en 190..., j'ai déposé un projet de loi sur la réforme postale. Ce projet de loi a dormi plus d'une année dans la salle du Conseil et n'est venu en délibération, avec quelques modifications, que deux années plus tard. La discussion de règlements et ordonnances qui rentrent dans la compétence du Conseil fédéral est trop souvent remplacée par un simple enregistrement au protocole, parce qu'on n'a pas eu le loisir de les examiner à fond et à tête reposée dans son bureau. Le travail qui incombe au Conseil fédéral se fait donc trop souvent d'une façon hâtive, sommaire et superficielle et il n'est pas surprenant que les décisions du Conseil, les règlements et ordonnances qu'il doit élaborer se ressentent du défaut ou de l'insuffisance d'un examen approfondi et qu'il s'y découvre des lapsus et des lacunes qu'il faut aussitôt corriger ou combler. Nous pourrions fournir bien des exemples à l'appui.

Nous demandons en conséquence que l'on profite de l'occasion pour proposer comme première réforme nécessaire et urgente dans l'organisation du Conseil fédéral celle qui aura pour résultat d'alléger le travail dont il est surchargé, d'une part par des simplifications réalisables dans le domaine de l'administration et dans les méthodes qui sont actuellement suivies et d'autre part en conférant à d'autres instances ou à d'autres organes les compétences nécessaires pour liquider en lieu et place du Conseil fédéral tout un ensemble de réclamations et d'affaires qui encombrant les départements et les séances du Conseil et qui entravent son activité.

Nous visons entre autres les affaires suivantes:

- Recours en matière de patentes d'auberge;
- Recours contre la taxe militaire;
- Recours concernant les indemnités à payer aux militaires pour maladies contractées au service et les pensions pour incapacité temporaire ou permanente par suite d'accidents;
- Recours en matière de brevets d'invention, de marques de fa-

brique et de commerce;

Recours concernant les inscriptions au registre de commerce;
Recours concernant l'application de la loi sur la responsabilité civile;

Recours contre des décisions douanières.

Nous pourrions encore allonger cette liste de nombreux objets, mais nous nous en abstenons dans ce rapport nécessairement écourté et sommaire.

Nous n'avons pas non plus à nous expliquer en ce moment sur les propositions qu'il y aurait lieu de faire pour réaliser une réforme que nous ne faisons que d'esquisser.

II.

Nous proposons en second lieu qu'on rompe avec le système actuel, parce qu'il a ce double inconvénient que nous désirons faire cesser:

a) de condamner l'un des membres du Conseil fédéral, le plus récemment élu, à un rôle qui nous paraît amoindri, celui d'aller remplacer successivement les autres membres du Conseil dans les divers départements, lorsqu'ils sont appelés à la présidence;

b) celui d'introduire et de perpétuer l'instabilité dans le Département des affaires extérieures, qui exige autant qu'un autre et plus qu'un autre de la stabilité et de l'esprit de suite.

Nous avons toujours considéré que le système actuel sacrifiait le droit auquel peuvent légitimement prétendre tous les membres du Conseil fédéral d'être placés les uns vis-à-vis des autres dans une situation égale. Or, il n'en est pas ainsi avec le système actuel. Le dernier élu des membres du Conseil fédéral, quel que soit son âge, quelles que soient son expérience et ses connaissances spéciales, peut être ballotté pendant trois, quatre, cinq ans et même plus avant de pouvoir s'installer dans un département et il est condamné ainsi à servir de remplaçant à ses collègues. Ce rôle n'est rien moins qu'agréable, surtout pour celui qui est déjà avancé dans la carrière lorsqu'il entre au Conseil fédéral. Il risque de ne pouvoir accomplir la tâche qu'il ambitionne, de ne pouvoir consacrer ce qu'il a de connaissances acquises et d'intelligence à un travail utile; il doit renoncer dans les divers départements où il est

appelé à transiter, à exécuter un travail un peu important, à prendre une initiative, car il sait d'avance qu'il ne pourra y donner suite. Il ne peut non plus reprendre la suite d'importants travaux déjà engagés par son prédécesseur, parce que celui-ci se réserve habituellement le droit de les poursuivre lui-même lorsqu'il retournera à son Département. Nous pourrions ici invoquer des exemples tirés de notre propre expérience. Il a à peine le temps de s'initier à toutes les affaires du Département, de faire connaissance du personnel auprès duquel il ne jouit d'ailleurs que de l'autorité réduite qui appartient à un chef de passage.

On pourrait encore s'accommoder de cette situation si chaque nouveau membre du Conseil devait accomplir ce noviciat ou ce stage pendant le même nombre d'années, mais tel n'est pas le cas, puisque l'un doit ainsi pérégriner pendant trois ou quatre ans avant d'être fixé dans un département, tandis que tel autre, par le hasard des circonstances, pourra dès son entrée au Conseil fédéral prendre possession du département qu'il gardera indéfiniment, sauf durant l'année où la présidence lui sera dévolue.

Nous disons que ce système est défectueux, qu'il n'est point conforme au principe qui doit garantir à tous les membres du Conseil une situation égale, puisqu'il permet aux uns de rester en quelque sorte inamovibles dans leur département, tandis qu'il condamne le septième à la mobilité du Juif errant. Ce système a aussi son côté dangereux, car il peut très facilement ouvrir des crises au sein du Conseil fédéral et si nous avons pu y échapper jusqu'ici, c'est parce que l'esprit de collégialité et de bonne entente est toujours venu conjurer le danger. Mais nous ne pouvons oublier que nous avons déjà entendu des membres du Conseil menacer très sérieusement de donner leur démission si un vote de majorité venait à les déposséder du département qui leur a été attribué et dont ils entendent conserver l'attribution.

Il nous faut donc le réformer et pour cela réformer l'organisation du Département politique. Nous écartons l'idée d'une réforme qui consisterait à augmenter le nombre des membres du Conseil fédéral ou à conférer la présidence pour une durée de 3 ans, ce qui ne pourrait se faire sans une révision de la constitution. Nous voulons nous mouvoir sur le terrain de la constitution et sans mettre en mouvement tout le rouage d'une révision constitutionnelle. Notre formule serait en conséquence la suivante:

La présidence à chacun, mais à chacun dans son département !

Il y aura évidemment un surcroît de travail pour chaque membre du Conseil fédéral dans son année présidentielle, mais nous ferons aussitôt remarquer qu'à ce surcroît de travail correspond déjà maintenant un surcroît de traitement.

Mais pour l'application facile de ce système, il faut arriver à alléger le fardeau du travail pour le président. Avec l'allégement de travail que nous proposons de réaliser dans les départements et dans les séances du Conseil fédéral, il faut en même temps réaliser un allégement dans le travail présidentiel.

Nous demandons pour cela que le rôle du Chancelier de la Confédération, qui n'est pas aujourd'hui ce qu'il devrait être au point de vue de son importance constitutionnelle et qui n'est pas non plus à la hauteur de ses compétences et de ses talents, soit modifié et rehaussé, à mesure que le Chancelier devrait dans l'avenir fonctionner comme le secrétaire ou le collaborateur du président et devenir son bras droit. C'est à lui qu'incombera le soin de préparer le travail du président, de rédiger la correspondance et tous les actes émanant de lui, de veiller à la prompte expédition des affaires présidentielles, d'ouvrir la correspondance et de l'acheminer aux divers départements après avoir mis sous les yeux du président toutes les pièces essentielles de cette correspondance. Il continuera à diriger la chancellerie en ayant sous ses ordres deux vice-chanceliers, mais il cessera d'aller tenir le protocole du Conseil national; cette tâche peut être laissée à l'un des vice-chanceliers ou à un secrétaire ad hoc. Ce n'est pas pour en faire un scribe ou un greffier que la constitution a décidé que le Chancelier serait élu en même temps que le Conseil fédéral. On doit lui assigner une fonction plus haute et nous pensons que cette fonction peut être et doit être celle d'aider le président dans l'accomplissement de sa tâche présidentielle. Celle-ci sera d'ailleurs simplifiée; elle se bornera à la présidence des séances, à la réception des nouveaux membres du corps diplomatique, aux audiences à accorder; il aura à représenter comme d'habitude la Confédération et à prendre la parole dans les fêtes et cérémonies officielles et il continuera à diriger les affaires fédérales et à veiller, avec le concours précieux que lui apportera le Chancelier, au bon fonctionnement de l'administration fédérale. L'importance des fonctions présidentielles et leur dignité ne seront pas diminuées parce que le président ne sera plus obligé de prêter l'oreille à la banalité des compliments diplomati-

ques, à toutes les réclamations, qui sont le plus souvent d'importance minime, qu'apportent les légations et de recevoir la visite des secrétaires et attachés de légation.

Pour la réforme que nous proposons et qui devrait être complétée par le rattachement des affaires commerciales aux affaires extérieures avec lesquelles elles sont en étroite ^(cor) relation, nous donnons satisfaction à ceux qui estiment avec raison que le Département des affaires extérieures a besoin plus qu'un autre d'être dirigé dans un esprit de continuité et de coordination des affaires et que cela ne peut qu'être utile à la conduite des relations internationales et à la sauvegarde des intérêts du pays.

C'est là du reste une vérité démontrée et universellement reconnue dans tous les Etats, et à laquelle tous, grands ou petits, cherchent de plus en plus à conformer leur pratique. Ce n'est pas le système Droz; c'est le système de la raison pratique et expérimentale !

Nous arriverons en outre à ce résultat, qu'il serait si désirable d'obtenir sans attendre encore des années, d'alléger le travail du Conseil fédéral qui aura ainsi plus de temps qu'il n'en a aujourd'hui pour diriger son attention et son activité sur toutes les questions importantes d'intérêt public, de politique économique et sociale auxquelles nous ne pouvons pas accorder maintenant une place suffisante dans nos préoccupations. Le Conseil fédéral, qui apparaît aujourd'hui beaucoup trop comme une juxtaposition de départements, agissant chacun dans sa sphère, apparaîtra davantage, ce qui est nécessaire, comme un corps politique homogène, ayant une volonté collective, une unité d'action, une pensée dirigeante qu'il sait exprimer dans toutes circonstances.

En résumé, nous proposons:

une réforme dans l'organisation du Conseil fédéral qui devrait consister:

- 1) à procéder dans la gestion du Conseil fédéral et dans les rouages de l'administration à toutes les simplifications réalisables et à affranchir le Conseil fédéral et les chefs de département de toutes les besognes dont ils sont actuellement surchargés et qui peuvent être confiées à d'autres;

- 2) à abolir le système actuel qui oblige le Président de la Confédération à abandonner la direction de son département pour prendre celle du Département politique et l'un des membres du Conseil fédéral à changer chaque année de Département; à assurer ainsi une situation égalitaire entre tous les membres du Conseil en même temps que la stabilité et l'esprit de suite qui sont particulièrement désirables dans la gestion du Département politique;
- 3) à réunir au Département politique la gestion des affaires extérieures et celle des affaires commerciales et à reconstituer ainsi le Département des affaires extérieures et du commerce;
- 4) à conférer la présidence à tour de rôle à chaque membre du Conseil fédéral sans qu'il ait besoin de quitter son département et à lui donner comme secrétaire ou collaborateur pour l'assister dans son travail et dans l'expédition des affaires de la présidence le Chancelier de la Confédération dont les fonctions devraient être organisées sur de nouvelles bases.

Nous sommes disposé à préciser par la rédaction de textes de loi les propositions que nous venons de motiver brièvement.

Berne, le 29 juin 1909.

Le chef du Département des Finances:

Comte