

# Feuille Fédérale

Berne, le 5 mai 1975

127<sup>e</sup> année

Volume I

N° 17

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 75 francs par an; 42 fr. 50 pour six mois; étranger: 91 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

---

75.035

## Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale

(Du 12 février 1975)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de révision de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale.

### 1 Aperçu liminaire

Les efforts entrepris en vue de réformer l'administration remontent à des interventions parlementaires datant des années soixante. Les auteurs de ces interventions demandaient que l'organisation du pouvoir exécutif et la conduite des affaires gouvernementales fussent adaptées aux modifications résultant de l'évolution dans laquelle la société, l'Etat et les autorités se trouvent impliqués. Un premier rapport d'expertise sur les améliorations à apporter à la conduite des affaires gouvernementales et de l'administration (rapport Hongler) parut en 1967. Une série de mesures immédiates furent prises d'après les propositions qu'il faisait; la principale fut la réorganisation de la Chancellerie fédérale en 1968. La même année fut désignée une seconde commission d'experts, qui reçut mandat d'étudier une révision de la loi sur l'organisation de l'administration ainsi qu'une nouvelle répartition des attributions et des tâches. Le rapport et le projet de loi de la Commission d'experts chargée de préparer la révision totale de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale (Commission Huber) ont été publiés à la fin de 1971. Ses propositions ont été examinées de façon approfondie par le Conseil fédéral, dont la composition avait changé entre-temps, ainsi que par l'administration.



Notre projet prévoit une organisation de l'administration qui se fonde comme jusqu'ici sur sept départements. Nous vous proposons également de maintenir le système collégial de gouvernement. C'est d'une autre manière que nous cherchons à alléger les tâches incombant au Conseil fédéral. Il nous paraît opportun d'examiner d'abord quels résultats donneraient les modifications peu spectaculaires dont il est question ci-après, avant de recourir à des innovations de grande portée telles que l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux fixé par la constitution. Cette manière de procéder nous semble d'autant plus justifiée qu'un accroissement de ce nombre ferait naître, à divers égards, de sérieuses objections d'ordre politique.

Les principaux moyens que propose notre projet de loi aux fins de décharger dans la mesure souhaitée le Conseil fédéral de certaines tâches et de renforcer simultanément le système collégial, consistent à :

- déléguer plus de tâches aux offices,
- recourir dans une plus forte mesure aux services d'état-major sur le plan gouvernemental et au sein de l'administration,
- réglementer à nouveau le pouvoir d'organiser en vue d'obtenir une plus grande mobilité,
- créer un échelon intermédiaire entre le chef de département et les offices: le groupement,
- rendre plus aisé l'accomplissement des obligations du Conseil fédéral à l'égard de l'Assemblée fédérale.

## 2 Partie générale

### 21 Introduction

#### 211 Aperçu historique

##### *211.1 Les efforts entrepris au XIX<sup>e</sup> siècle pour réformer l'administration<sup>1)</sup>*

Le désir de décharger et de réformer le Conseil fédéral est presque aussi ancien que l'Etat fédéral lui-même. Sous le régime de la constitution de 1848, on avait déjà constaté certains inconvénients engendrés par la rapide augmentation des tâches de la Confédération, inconvénients auxquels ne pouvait remédier un

<sup>1)</sup> Pour avoir des renseignements historiques détaillés sur les dispositions régissant l'organisation de l'administration fédérale, on voudra bien se référer au rapport présenté en 1971 par la Commission d'experts chargée de préparer la révision totale de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale (annexe).

système collégial flanqué d'un système départemental servant uniquement à préparer et à exécuter les décisions du collège gouvernemental. La révision de ce régime a été réclamée périodiquement depuis la révision constitutionnelle de 1874, qui n'avait modifié en rien les bases de l'organisation et la position du Conseil fédéral. On demandait régulièrement un allègement de la tâche du Conseil fédéral ou une réforme de l'administration. Ces demandes se traduisirent par de multiples propositions, nées parfois dans le public, puis elles donnèrent lieu à de nombreux débats et aboutirent à plusieurs modifications des dispositions régissant l'organisation du Conseil fédéral. Les années 1878, 1887 et 1895 furent notamment marquées par des révisions de cette sorte.

Deux remèdes pouvaient surtout procurer au Conseil fédéral les allègements souhaités: une extension des affaires dont les départements seraient chargés d'assurer eux-mêmes l'exécution, ou une modification du rôle du président de la Confédération auquel on attribuerait, avec une présidence passant chaque année d'un membre à l'autre, la direction du Département politique, ce qui entraînerait une forte rotation des départements. D'autres solutions furent à vrai dire évoquées fréquemment; on discuta par exemple les propositions suivantes:

- introduction du système directorial, les conseillers fédéraux étant déchargés de la direction des départements, qui serait assumée par des directeurs administratifs;
- nomination de sous-secrétaires d'Etat chargés d'expédier les affaires;
- augmentation du nombre des conseillers fédéraux.

### *211.2 La loi de 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale*

Dans un message du 13 mars 1913 (FF1913 II 1), le Conseil fédéral proposa une révision étendue de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale. Le champ d'activité des départements devait être défini à nouveau et le Conseil fédéral serait déchargé grâce à un recours beaucoup plus large à la délégation; en revanche, l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral était écartée, comme en 1894 déjà. Les Chambres fédérales adoptèrent le projet de loi sans grands changements le 26 mars 1914.

Ainsi, les dispositions fondamentales régissant les structures de notre pouvoir exécutif sont restées telles que le XIX<sup>e</sup> siècle les avait conçues, avec les caractéristiques suivantes: d'abord, maintien du système collégial pour la conduite des affaires de l'exécutif; en second lieu, possibilité de déléguer aux départements des affaires à régler directement. Les changements survenus dans la répartition des tâches entre les départements et la réduction du pouvoir juridictionnel du collège gouvernemental n'ont pas modifié fondamentalement les structures de l'exécutif. Les modifications du régime légal concernent principalement l'étendue des délégations du Conseil fédéral aux départements et

des délégations des départements aux services qui leur sont subordonnés. Aujourd'hui, l'organisation du gouvernement et la procédure qui régit son activité continuent d'être réglées par les dispositions suivantes:

- articles 95, 98, 102 de la constitution, dans sa teneur de 1874, et article 103 dans la teneur de 1914;
- loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale (LOAF);
- arrêté du Conseil fédéral du 17 novembre 1914 donnant aux départements et aux services qui en dépendent la compétence de régler certaines affaires.

La loi et l'arrêté de 1914 ont été complétés à plusieurs reprises. Mentionnons en outre des dispositions spéciales d'organisation concernant certains départements ou la Chancellerie fédérale, ainsi que les modifications qu'elles ont subies occasionnellement, ce qui montre bien que, dans les limites des dispositions fondamentales que nous avons citées, l'organisation de l'administration fédérale est en perpétuel devenir.

### 211.3 *Les récentes propositions de réforme*

#### 211.31 Avis d'anciens conseillers fédéraux

On s'est de plus en plus rendu compte, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, que la loi de 1914, même avec les changements apportés jusqu'alors, ne suffisait plus. Ce fut le conseiller fédéral Stampfli qui, le premier, fut chargé en décembre 1947 d'établir un rapport sur l'allègement des tâches incombant aux départements et à leurs chefs. A l'époque, il s'agissait en premier lieu de décharger le Département de l'économie publique, mais le rapport abordait aussi d'autres questions.

En automne 1955 parut un avis du conseiller fédéral Feldmann. En 1961, le conseiller fédéral Rubattel présenta, à la demande du Conseil fédéral, un rapport sur la réorganisation de l'administration fédérale. La même année, les anciens conseillers fédéraux Kobelt, Lepori, Weber, Streuli et von Steiger publièrent, souvent de leur propre initiative, des exposés sur l'ensemble de la question, auxquels s'ajoutèrent par la suite des déclarations des anciens conseillers fédéraux Petitpierre et Wahlen (1967), puis Chaudet (1970).

Récemment (1974), les anciens conseillers fédéraux Chaudet, Wahlen, Spühler, von Moos, Schaffner, Bonvin et Tschudi déconseillèrent unanimement, devant une commission du Conseil national, d'accroître le nombre des conseillers fédéraux et recommandèrent de chercher à alléger d'une autre manière les charges des membres du gouvernement.

Si l'on excepte M. Rubattel, qui était favorable à un gouvernement formé de neuf membres, et M. Lepori, qui estimait opportun de porter ce nombre à onze, tous les autres anciens conseillers fédéraux se sont, dans leurs déclarations, exprimés de manière fort critique à l'égard d'une augmentation du nombre des membres du gouvernement.

Bien que la revision totale de la loi sur l'organisation de l'administration ait été mise en discussion dans les années cinquante déjà, c'est-à-dire peu après la publication du rapport de l'ancien conseiller fédéral Stampfli, la question du nombre des conseillers fédéraux n'a cessé d'être au centre des préoccupations; la réforme générale s'en est trouvée retardée.

#### 211.32 Interventions parlementaires de 1962 à 1974

Un *postulat de la commission du Conseil des Etats*, adopté le 20 septembre 1962, demandait au Conseil fédéral de faire rapport sur «l'efficacité de l'organisation actuelle de l'administration fédérale et la répartition des tâches entre les départements et dans les départements eux-mêmes».

Dans un *postulat du 3 mars 1965*, le conseiller national *Chevallaz* demandait «... si le gouvernement dispose de tous les moyens d'information, d'étude, de coordination et de contrôle indispensables à l'exercice de sa mission». L'auteur du postulat doutait qu'il fût possible aux conseillers fédéraux, dans le régime en vigueur, de faire face à leur double fonction de membre du gouvernement et de chef de département. Il demandait en conséquence qu'on examinât s'il était possible de décharger le collège gouvernemental, en prenant notamment en considération la création d'un département présidentiel et l'attribution aux chefs de département d'états-majors placés en dehors de la hiérarchie administrative.

Le Conseil des Etats adopta le 17 mars 1965 un *postulat Borel*, correspondant dans ses grandes lignes au postulat *Chevallaz*, et qui soulevait aussi la question de la formation d'états-majors extérieurs à l'administration, qui auraient, dans chaque département, à seconder le chef dans ses tâches politiques et organiques.

Au Conseil national fut adopté, le 16 mai 1965, un *postulat Schmitt* qui demandait que fût examinée la possibilité de porter le nombre des conseillers fédéraux de sept à onze.

Dans un *postulat* adopté le 6 mars 1969, le conseiller national *Chevallaz* réclamait derechef le renforcement ou la création d'organes nécessaires pour «permettre au gouvernement un meilleur contrôle sur l'ensemble de l'administration».

Le conseiller aux Etats *Broger* déposa le 17 décembre 1971 une *motion* préconisant l'introduction de la fonction de secrétaire d'Etat pour décharger d'urgence les conseillers fédéraux. Cette motion fut retirée le 17 septembre 1973.

Par un *postulat* du 26 juin 1974, le conseiller national (*Schürmann*) - *Rippstein* a demandé en outre la création d'un département des affaires générales, qui aurait à assumer des tâches officielles allant au delà du champ d'activité d'un seul département.

Mentionnons encore à ce propos une *initiative parlementaire Breitenmoser*, du 28 janvier 1974, concernant le nombre et l'élection des conseillers fédéraux. Elle préconise en particulier d'élever de sept à onze le nombre des conseillers fédéraux.

211.33 Le rapport d'experts de 1967 sur les améliorations à apporter à la conduite des affaires gouvernementales et de l'administration

Le Conseil fédéral chargea, le 9 juillet 1965, une commission présidée par M. Otto Hongler, directeur de la Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale, d'examiner les questions soulevées de 1962 à 1965 par les initiatives parlementaires touchant l'organisation et le mode de travail du Conseil fédéral. Selon le mandat donné à la commission, il ne s'agissait pas seulement de décharger le collège gouvernemental, ce qui avait été la préoccupation majeure des rapports d'expertise précédents, mais il fallait également examiner une question plus large, à savoir comment l'exécutif pouvait être organisé pour s'acquitter à temps et convenablement des tâches dont il est chargé par la constitution.

Les travaux de la commission trouvèrent leur conclusion dans un important rapport daté de novembre 1967. Les recommandations et les propositions de la commission peuvent se résumer de la manière suivante:

- Dans une première étape, il y a lieu de procéder aux modifications qui peuvent être réalisées sans amendement des dispositions légales ou, simplement, par des changements de peu d'importance. C'est le cas de la réforme du mode de travail du collège gouvernemental, de l'aide à donner aux chefs de département, notamment dans la direction des affaires départementales, de l'appui dont le président de la Confédération a besoin pour régler les affaires présidentielles, du concours du vice-président pour décharger le président et, tout particulièrement, du renforcement de la Chancellerie fédérale, tant en ce qui concerne son organisation que sur le plan du personnel.
- Dans une deuxième étape, le Conseil fédéral devrait être déchargé de certaines tâches administratives par une nouvelle répartition des attributions, ce qui exigerait une révision rapide et complète de la loi d'organisation et du régime des attributions de 1914, ainsi que des dispositions prises à cet égard dans de nombreux textes ultérieurs.
- Finalement, il serait nécessaire de procéder à des révisions de la constitution, qui concerneraient également la position du Parlement et porteraient sur les articles 85 et 102, le but étant de décharger les conseils législatifs et, par voie de conséquence, le Conseil fédéral d'affaires d'importance secondaire.

Les recommandations relatives à la première étape des réformes sont aujourd'hui partiellement réalisées; il sera tenu compte de ces réformes dans la révision de la loi.

#### *211.4 Le rapport d'experts de 1971 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale*

Le Conseil fédéral a pris, le 22 mai 1968, la décision de principe de préparer la révision de la loi de 1914, comme le proposait la commission d'experts présidée par M. Hongler. Il désigna en date du 16 octobre / 20 novembre 1968 une deuxième commission d'experts - présidée par M. K. Huber, chancelier de la

Confédération – dont la tâche fut définie comme il suit: «La commission a pour mandat de soumettre au Conseil fédéral des propositions en vue de la revision totale de la loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale, ainsi que de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 novembre 1914 donnant aux départements et aux services qui en dépendent la compétence de régler certaines affaires».

Ce mandat a été étendu par la suite, la commission ayant été chargée d'examiner aussi la question du *nombre des conseillers fédéraux* et l'organisation à donner à l'administration fédérale dans l'hypothèse où ce nombre serait porté à neuf ou onze<sup>1)</sup>. Le rapport devait être concis et envisager d'une manière pratique les objectifs législatifs que les experts avaient mandat d'étudier. Dans ses travaux, la commission a pu s'appuyer, en plusieurs points essentiels, sur le rapport Hongler de 1967.

Nos propositions touchant la réorganisation de l'administration se fondent pour une large part sur le rapport très clair et équilibré de la commission chargée de préparer la revision totale de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale.

#### 211.5 La genèse du projet de loi

La commission d'experts chargée de préparer, sous la présidence de M. K. Huber, chancelier de la Confédération, la revision totale de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale a terminé ses travaux au début de septembre 1971. Son rapport a été publié à la fin de novembre de la même année. Le 25 novembre 1971, nous avons donné, dans les termes suivants, une première appréciation, à titre provisoire, sur le rapport des experts et le projet de loi que la commission avait élaboré:

Le Conseil fédéral approuve les objectifs généraux de la réforme qui ont été définis par la commission d'experts. Il donne aussi son agrément aux conceptions fondamentales dont s'inspire le projet de loi. Il soutiendra ce projet dans le message qu'il adressera aux conseils législatifs, sans toutefois qu'il puisse dès maintenant se déterminer sur tous les points de détail. L'une des questions qui restent ouvertes concerne l'*attribution des divers services (offices) aux départements*.

... Il importe ... d'en rester à un *collège de sept membres*»

Le Conseil fédéral ajoutait que la création d'un *département présidentiel* ne saurait entrer en considération si l'on maintient un collège de sept membres. De plus, cette solution était jugée défavorablement, surtout parce qu'elle porterait atteinte au principe de la responsabilité collégiale.

Quant à l'introduction de l'institution du *secrétaire d'Etat*, le Conseil fédéral partageait les conclusions de la commission d'experts, négatives tant en ce qui concerne l'institution de secrétaires d'Etat parlementaires que la création de postes de *secrétaires d'Etat-fonctionnaires*. Il estimait qu'il était préférable de décharger les conseillers fédéraux en tant que membres du gouvernement et chefs de département, en suivant la proposition de la commission; il s'agissait

<sup>1)</sup> En revanche, l'examen du système gouvernemental suisse, en particulier le passage éventuel au régime parlementaire, n'était pas inclus dans le mandat. Cette question a été traitée par le groupe de travail qui s'est occupé de la revision totale de la constitution (rapport final 1973, p. 497 s.).

surtout de créer des secrétariats généraux fonctionnant comme états-majors, de former, dans la mesure nécessaire, des groupements d'office et de prévoir le recours à des collaborateurs personnels.

Le Conseil fédéral approuvait surtout les propositions suivantes de la commission:

- augmentation du nombre des services d'état-major au niveau du gouvernement et des départements;
- renforcement de la Chancellerie fédérale comme état-major central du gouvernement;
- création dans chaque département d'un secrétariat général comme service central d'état-major;
- institution d'un nouvel échelon entre le chef de département et les offices, à savoir le *groupement*, chaque fois que le nombre des offices d'un département est trop grand pour que le chef de département puisse les diriger directement;
- possibilité pour les chefs de département de faire appel à des *collaborateurs personnels*.

Après avoir exprimé cette opinion, nous avons invité les départements à se prononcer sur le rapport et le projet de loi, en attirant leur attention sur la décision préalable que nous avons prise. La date à laquelle les réponses devaient être données a été fixée au 29 février 1972, dernier délai. Les réponses ont traité principalement de certaines propositions touchant l'organisation, notamment de celles qui concernaient le transfert de certains offices d'un département à un autre ou la création de nouveaux offices. Des réserves furent faites tout particulièrement au sujet de la création de groupements, de l'extension du rôle des secrétariats généraux et de l'institution de collaborateurs personnels.

Au printemps 1972, la commission d'experts s'est prononcée sur les avis donnés par les départements. A la fin de mai, la Chancellerie fédérale nous a remis un rapport complémentaire.

D'août à octobre 1972, nous avons consacré plusieurs séances à l'examen des nombreuses questions que soulève la réorganisation de l'administration et avons pris les décisions préalables qui s'imposaient en vue de l'élaboration des propositions que nous avons à vous présenter.

Par la suite, les groupes parlementaires représentés au Conseil fédéral ont exprimé le désir d'être renseignés sur les décisions que nous avons prises. Comme le rapport d'experts avait été remis en décembre 1971 aux membres des conseils législatifs et que nous avons fait connaître dans une conférence de presse notre opinion sur les questions fondamentales, nous avons chargé le chancelier de la Confédération, en sa qualité de président de la commission d'experts, d'exposer et de commenter, devant les quatre groupes intéressés, les propositions de la commission et l'avis du Conseil fédéral.

Les mémoires reçues au printemps 1973 des quatre groupes parlementaires, mémoires qui ont été publiés dans la presse, se prononçaient principalement sur le nombre des membres du Conseil fédéral, la création d'un département présidentiel, l'institution de secrétaires d'Etat et l'attribution de la compétence en matière d'organisation.

Nous fondant sur un rapport de la Chancellerie fédérale concernant le résultat de l'enquête entreprise parmi les groupes parlementaires, nous avons décidé, le 25 avril 1973, de ne pas faire de proposition au sujet de l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral. En même temps, nous avons chargé la Chancellerie fédérale de mettre au point le projet de révision de la loi sur l'organisation de l'administration, en partant des données suivantes: un Conseil fédéral de sept membres; pas de département présidentiel; renonciation à l'institution de secrétaires d'Etat; mention des divisions de l'administration dans la loi; pouvoir du Conseil fédéral d'attribuer par ordonnance les divisions aux départements; pouvoir du Conseil fédéral de créer par ordonnance des groupements administratifs comprenant plusieurs divisions.

La Chancellerie fédérale nous a remis le 13 juillet 1973 un projet de loi élaboré selon ces directives; la procédure de consultation a été entamée et, en décembre 1973, la Chancellerie fédérale a pu se prononcer sur les nombreuses suggestions et propositions de modification présentées par les départements.

Le 28 janvier 1974, le Conseil fédéral, siégeant dans sa nouvelle composition, a confirmé ses décisions de principe du 25 novembre 1971 et du 25 avril 1973. Nous avons réglé le 20 février les questions restées ouvertes au sujet du projet de loi et avons chargé la Chancellerie fédérale d'élaborer un projet de message d'après ces décisions.

En septembre, la Chancellerie fédérale nous a remis, pour un premier échange de vues, un projet de message qui a été ensuite revu et soumis à la procédure des co-rapports.

Nous avons renoncé expressément à *consulter les cantons et les associations intéressées* car la réorganisation de l'administration fédérale ne touche ni leurs droits ni leurs obligations.

## 212 Nécessité de la réforme et ses objectifs

### 212.1 *Les raisons de la révision totale de la loi sur l'organisation de l'administration*

Depuis l'adoption en 1914 de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale, les *tâches de l'Etat* et tout particulièrement celles de la Confédération se sont accrues dans de fortes proportions. Le travail administratif est devenu plus complexe et plus ardu en raison même de la nature particulière des tâches. Au cours des dernières décennies, cette évolution a fortement modifié, dans plusieurs domaines, les conditions dans lesquelles s'exerce l'activité de l'Etat. L'abondance et la complexité des tâches auxquelles une administration moderne et dynamique doit suffire l'obligent de plus en plus à appliquer des méthodes nouvelles d'organisation, de travail et de gestion, lors même que les structures et les fonctions de l'Etat sont en partie déterminées par d'autres règles que celles qui régissent une entreprise privée de pareille grandeur. La société attend de l'Etat qu'il fasse en sorte que ses services restent à la hauteur des exigences actuelles ou même, dans plusieurs domaines, qu'ils soient en avance sur ces exigences.

Il convient de relever ici que, malgré un certain nombre d'imperfections, l'administration fédérale dans son ensemble a assez bien fonctionné jusqu'à présent et que même, dans de nombreux domaines, elle a fait un travail remarquable avec un minimum de frais. Dans beaucoup de domaines, elle s'efforce depuis longtemps d'établir une coordination raisonnable et une intelligente coopération. Si l'on tente une comparaison avec des exemples étrangers, on peut affirmer en tout cas que notre pays est arrivé jusqu'ici à résoudre des problèmes difficiles et toujours plus aigus avec un effectif de collaborateurs relativement modeste, mais de haute qualité.

Bien que la législation sur l'organisation de l'administration fédérale, qui date de 1914, ait subi de nombreuses revisions partielles à ses différents échelons (loi, arrêté fédéral simple, arrêté du Conseil fédéral), son état actuel n'est guère satisfaisant. Le droit organique de la Confédération manque de cohérence, de clarté et de simplicité; il n'est pas assez souple pour résoudre les problèmes d'aujourd'hui ou ceux de demain. La *nécessité* de procéder à un *réexamen général des structures de l'administration* est une raison d'entamer la revision totale de cette législation. Les dernières décennies ont vu naître un grand nombre de nouveaux services, souvent de l'importance d'une division. On les a rattachés aux départements sans être toujours pleinement conscient des conséquences qui en résulteraient pour la structure des départements en question, rendant ainsi plus difficile la conduite de leurs affaires. Par exemple, au Département de l'intérieur et au Département de l'économie publique, l'existence de plusieurs nouvelles divisions et la nécessité de s'occuper d'elles et de les représenter sur le plan politique imposent aux chefs de ces départements des exigences auxquelles ils n'arrivent plus à suffire à la longue. Dans certains départements, le nombre des services directement subordonnés au chef de département et les obligations qui en résultent ont dépassé la limite de ce qui est supportable selon les règles modernes de gestion et d'organisation.

D'autre part, un nouveau *style de conduite des affaires* s'impose. La gestion coopérative peut contribuer dans une large mesure à décharger les organes supérieurs: elle crée une ambiance favorable, prépare le terrain où naîtront les initiatives, les idées et les forces créatrices et encourage les subalternes à prendre des responsabilités. La qualité du travail et le degré d'efficacité d'un appareil aussi complexe que l'administration fédérale ne dépendent pas seulement de principes d'organisation et de règlements de service, mais, dans la même mesure, de l'esprit qui y règne et de la collaboration active de chacun. Le nouveau régime légal applicable à l'administration fédérale doit établir les principes fondamentaux d'une gestion moderne dans un vaste organisme dont il est devenu parfois difficile de saisir toutes les ramifications.

Enfin, les formes actuelles du *contrôle administratif* ne suffisent plus entièrement. Il appartient en premier lieu au Conseil fédéral d'exercer la surveillance sur l'administration, tandis que la haute surveillance est l'affaire du Parlement. En vertu de la nouvelle loi, le *contrôle interne* doit être développé systématiquement; le gouvernement et la direction des départements doivent

obtenir des moyens de contrôle perfectionnés. En contre-partie des larges délégations de compétence que prévoit le projet de loi, il est nécessaire d'étendre et d'approfondir les contrôles exercés sur l'administration.

### 212.2 Objectifs de la revision totale

La réforme des institutions gouvernementales et administratives, qui aura son fondement juridique dans la loi révisée, *tend à donner à l'exécutif la capacité d'exercer une action efficace, tout en sauvegardant le principe de la collégialité*<sup>1)</sup>. Le gouvernement doit avoir, dans une plus large mesure, les moyens de remplir sa tâche primaire. Cela exige une *organisation adaptée aux besoins actuels, une classification convenable des fonctions* et l'existence de *moyens de gestion efficaces*.

Dans la revision totale de cette législation, il s'agit moins de changer à grand bruit ce qui existe que de s'approprier ce qui est nouveau, ce qui va naître, ce qui est inhabituel quantitativement et qualitativement, et de l'intégrer convenablement. La nouvelle législation repose sur la conviction que les structures et les fonctions ont besoin d'une stabilité et d'une durée relatives. Mais la loi doit aussi rester ouverte à l'évolution des institutions et ne peut prétendre régler toute chose. En examinant les propositions de revision, nous avons cherché à ne pas mettre en question sans nécessité des structures éprouvées et à ne pas porter atteinte à l'esprit de collaboration existant. Remarquons d'ailleurs que les réformes nécessaires ne peuvent être que partiellement le fruit de règles de droit; ce qui importe, aujourd'hui comme hier, ce sont le comportement des personnes qui exercent des charges officielles et leur volonté de les assumer entièrement, toutes choses qui ne se mesurent pas à l'aune des prescriptions juridiques.

Nous nous sommes efforcés d'élaborer des propositions de réforme qui *renforcent le système collégial et, en même temps, assurent le fonctionnement d'une administration rationnelle et efficace*. De même que la commission d'experts, nous nous sommes inspirés des conceptions générales qui sont à la base de la gestion moderne des entreprises: définition claire des tâches à remplir; mode de gestion permettant de prendre des décisions rapides et tenant compte des circonstances, grâce à des informations complètes et à des enquêtes faites

<sup>1)</sup> Depuis le milieu des années soixante, la Confédération et plusieurs cantons se sont efforcés d'améliorer, par une organisation plus efficace et une nouvelle réglementation des attributions et des procédures de décision, les conditions dans lesquelles l'Etat doit pouvoir remplir les tâches toujours plus grandes et plus nombreuses qui lui incombent, compte tenu des exigences auxquelles il doit satisfaire et des nécessités de l'heure. Par exemple, Argovie (Bericht über die Verwaltungsreform 1968), Berne (loi fixant les principes de la procédure administrative interne et portant délégation d'attributions administratives du Conseil-exécutif 1971), Bâle-Ville (Gesetzesentwurf zum Organisationsgesetz 1974), Fribourg (Rapport sur la réforme du gouvernement et de l'administration 1971), Thurgovie (Gesetzesentwurf über die Organisation der Staatsverwaltung 1972), Uri (Bericht über die Reorganisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit 1972), etc.

avec soin; délégation accrue d'affaires d'importance secondaire, accompagnée d'un renforcement du contrôle interne; création d'organes mobiles et disposant d'une grande faculté d'adaptation à la multiplicité des tâches et à la rapidité des changements qu'elles subissent.

Si l'on veut *maintenir le système collégial, voire le renforcer*, il faut en payer le prix en renonçant à d'autres obligations des membres du Conseil fédéral. Décharger l'organe supérieur est l'une des principales exigences auxquelles la nouvelle loi doit satisfaire. Or il a toujours été évident que cet objectif ne pourrait pas être atteint simplement par une augmentation du nombre des départements et que, dans tous les cas, cette augmentation seule n'y suffirait pas. Les affaires du collège gouvernemental doivent l'emporter sur toutes les autres obligations de ses membres, qu'il s'agisse de tâches au niveau départemental, de devoirs de représentation ou d'obligations purement sociales. Ce n'est qu'en respectant strictement cet ordre de priorité que le gouvernement aura des chances d'appliquer réellement le principe de la collégialité.

## 22 Questions de principe

### 221 Du nombre des conseillers fédéraux

#### 221.1 Remarque préliminaire

La question du nombre des membres de l'exécutif domine les discussions les plus récentes sur la réforme du Conseil fédéral et les allègements dont il a besoin. On considère souvent que l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux est le seul ou le principal moyen de réduire la charge croissante du gouvernement. Pendant longtemps, les problèmes posés par la revision ont été appréciés surtout sous cet angle; on méconnaissait d'autres possibilités et l'on n'attachait guère d'importance aux défauts du régime actuel. Ce n'est que peu à peu qu'on s'est rendu compte que le nombre des conseillers fédéraux n'était qu'un élément d'un problème plus vaste, à savoir l'organisation rationnelle du pouvoir exécutif suprême et que, dès lors, ce problème devait être traité sur un plan beaucoup plus large. Le rôle primordial que ce nombre des conseillers fédéraux continue de jouer dans les discussions actuelles sur la réforme nous engage à placer les considérations qui s'y rapportent en tête de notre exposé.

#### 221.2 Comment la question se pose-t-elle?

On s'est souvent demandé, lorsqu'on traitait de notre régime constitutionnel, quelle devrait être l'importance numérique du collège gouvernemental. Cette question a été discutée pour la première fois en 1894. L'augmentation du nombre des conseillers fédéraux n'a pas cessé d'être réclamée depuis 1913/14, mais cette solution a été chaque fois rejetée comme étant maladroite et inefficace. L'Assemblée fédérale a généralement transmis au Conseil fédéral les motions ou postulats déposés à ce sujet, mais a renoncé à leur donner suite après avoir pris connaissance des avis du gouvernement qui, à une exception près,

furent négatifs (il en fut ainsi en 1916/1919, 1919/1931, 1935/1937, 1938/1942, 1944/1961, 1961/1962). Dans deux votations populaires, qui portaient aussi sur l'élection par le peuple d'un Conseil fédéral de neuf membres (1900 et 1942), les changements proposés furent rejetés à une forte majorité. Les discussions furent dominées surtout par des raisons d'ordre politique; l'allégement des charges du Conseil fédéral et la rationalisation de son activité n'y jouèrent qu'un rôle très secondaire. Cet état de choses s'est modifié depuis la fin des années cinquante de ce siècle: les considérations d'ordre organique et fonctionnel passent maintenant au premier plan.

Néanmoins, on constate, fait étonnant, que la réponse n'a pas varié. Il faut attribuer cette constance à la conviction que le nombre de sept membres répond particulièrement bien à notre système gouvernemental. De même, il n'y a eu que peu de changements dans le nombre des conseillers d'Etat des cantons au cours des 125 dernières années, et lorsque des changements ont eu lieu, ils étaient généralement motivés par la nécessité de passer de fonctions exercées à titre accessoire à des fonctions à plein temps; on n'a pas cherché à élargir les gouvernements cantonaux pour tenir compte de l'accroissement de leurs charges ou, si la tentative en a été faite, le peuple l'a repoussée.

On ne peut nier toutefois que les exigences qualitatives et quantitatives auxquelles doivent satisfaire les membres du Conseil fédéral se sont accrues au cours des dernières décennies, en particulier durant les quinze ans qui viennent de s'écouler. A l'instar des autres fonctions du Conseil fédéral, l'action gouvernementale se complique, prend plus de temps et devient plus astreignante. En même temps, les difficultés d'ordre organique et fonctionnel que rencontre le pouvoir exécutif s'accroissent. Les membres du Conseil fédéral sont actuellement *surchargés dans une mesure inadmissible*.

Sans réformes permettant aux chefs de département de se décharger dans une large mesure, afin de pouvoir se consacrer davantage aux affaires gouvernementales, il ne sera pas possible de réduire suffisamment la surcharge qu'ils ont à supporter. Le double rôle des conseillers fédéraux comme membres d'une autorité collégiale dont l'importance grandit et comme chefs de département, le nombre croissant des tâches posant des exigences professionnelles et politiques considérables, notamment sur le plan parlementaire, la nécessité toujours plus impérieuse de s'adresser à l'opinion publique et d'user des moyens d'information collective, le fait que les décisions des autorités ne sont plus respectées aussi facilement que par le passé, l'accroissement des obligations à l'étranger et à l'égard des pays étrangers, le rythme fiévreux du travail, telles sont parmi d'autres les circonstances qui rendent plus pénible l'activité du Conseil fédéral.

Comme nous l'avons dit dans notre remarque préliminaire, le premier expédient qui vient généralement à l'esprit pour venir à bout des difficultés objectives ou subjectives, telles que nous les avons exposées, consiste à *accroître le nombre des membres du gouvernement*. Cette manière de voir les choses est manifestement trop simple, car l'accroissement constant des charges et des

tâches du Conseil fédéral devrait être compensé périodiquement par de nouvelles augmentations du nombre des conseillers fédéraux, comme Burckhardt l'avait déjà constaté en 1917<sup>1)</sup>.

Il s'agit de savoir combien de membres le Conseil fédéral doit compter pour s'acquitter correctement de ses obligations. Les *éléments d'appréciation* dont il faut tenir compte pour répondre à cette question sont les suivants:

- la capacité de travail exigée du gouvernement et de ses membres,
- les particularités du système collégial,
- les possibilités pratiques de mieux aménager les activités de l'administration selon le nombre des conseillers fédéraux,
- les facteurs tenant à la politique des groupes.

Pour répondre à la question posée, il importe surtout de savoir quelles tâches le gouvernement doit assumer. Ce qui est indispensable si le gouvernement veut remplir convenablement ses obligations, c'est avant tout l'unité d'action et de responsabilité.

### 221.3 *L'unité d'action et de responsabilité*

Il existe de multiples possibilités de réaliser l'unité d'action et de responsabilité du gouvernement. Elles vont du pouvoir monocratique (monarque absolu ou dictateur moderne) jusqu'aux variantes du système collégial en passant par le régime présidentiel tempéré (p. ex. selon le type des Etats-Unis) et par le système où le premier ministre jouit d'une prépondérance marquée, selon le modèle britannique ou, d'une autre manière encore, selon le modèle de la République fédérale d'Allemagne. *En Suisse, le système collégial est la règle.*

Bien qu'il s'agisse d'un système mixte, les membres de l'autorité collégiale étant en même temps chefs de département<sup>2)</sup> (système directorial), l'activité gouvernementale proprement dite ne relève aujourd'hui que du système collégial, ce qui sauvegarde l'unité d'action.

### 221.4 *Le système collégial selon la conception suisse*

Selon une définition générale du système collégial, il s'agit d'un *groupe de personnes, ayant toutes le même rang en droit et en fait, et formant une communauté d'action pour régler les affaires gouvernementales*. Dans la plupart des variantes suisses du système collégial, le président n'a pas de prérogatives particulières; il se borne à diriger les débats de l'autorité collégiale et n'a presque pas de fonctions propres de représentation. Il ne faut pas confondre la collégialité avec le système collégial, institution du droit public; la collégialité

<sup>1)</sup> Annuaire politique de la Confédération suisse, 31<sup>e</sup> année, 1917, p. 613.

<sup>2)</sup> Dans le système directorial, les chefs (directeurs) des unités administratives (département, office) ne font pas partie du collège gouvernemental; toutefois, les directeurs de certains offices fédéraux importants ont aujourd'hui, sans nul doute, une position politique non négligeable.

caractérise un comportement particulier des hommes entre eux, qu'on rencontre fréquemment au sein des autorités collégiales, mais qui n'est pas lié essentiellement au système collégial.

Le système départemental peut être mis en parallèle avec le système collégial. Dans ce système, chaque membre du collège gouvernemental est en même temps placé à la tête d'une unité organique (département) formant une subdivision de l'exécutif, unité qu'il dirige d'une manière monocratique. Le chef de département a une importance politique considérable; il détient un grand nombre de pouvoirs qu'il peut en fait exercer indépendamment de l'autorité collégiale.

Pourquoi la Suisse est-elle attachée à cette forme de gouvernement? Pourquoi en fait-elle la base même de ses institutions publiques? A côté du pouvoir de la tradition et de la confiance qu'inspirent les expériences favorables qui ont été faites avec ce système, les considérations suivantes ont pu être partiellement déterminantes, étant bien entendu que leur valeur dépend chaque fois de la personnalité des membres de l'autorité collégiale.

- Le système collégial exerce une *influence modératrice*. Il s'oppose aux tendances autocratiques et même empêche que ne naisse à la longue un pouvoir personnel ou que certains groupes n'acquière une position dominante.
- Il permet de réaliser le *pluralisme*, en appliquant le principe de la représentation proportionnelle. Il permet de tenir compte de l'existence de plusieurs partis politiques, des différences de langue et de confession, de la multiplicité des intérêts régionaux ou économiques. En principe, le gouvernement peut ainsi refléter les tendances de tous les citoyens et des principaux groupes sociaux, ce qui le rend apte à intégrer tous les éléments de l'Etat et à gouverner dans la confiance générale.
- Il permet de réunir les *connaissances, les capacités et l'expérience* de plusieurs personnes. Encore que l'autorité collégiale ait besoin de l'aide de l'administration et de ses états-majors, elle dispose en son sein de personnes qui ont une connaissance approfondie des affaires ainsi que des vues générales très larges, et peuvent donc se former une opinion mûrement fondée.
- Il assure la *coordination au sommet*. Il permet de réunir au niveau supérieur les informations et les éléments d'appréciation nécessaires pour prendre une décision qui tienne compte de tous les aspects d'une question, sans complications de nature formelle.
- Il confère *stabilité et continuité* au gouvernement, qui exerce la direction des affaires pendant une durée déterminée. Les renouvellements n'étant que partiels, la permanence indispensable est sauvegardée à longue échéance dans la direction des affaires et l'exercice des responsabilités.

Le système collégial peut prendre plusieurs formes. Deux types principaux nous intéressent plus particulièrement: le *collège non dirigé* (ou collège agissant de lui-même) et le *collège dirigé*.

Le type du *collège agissant de lui-même* est celui dont s'inspire surtout notre constitution fédérale. Dans un gouvernement de ce type, chaque membre participe à l'action et aux responsabilités, veille à ce que les initiatives et les décisions nécessaires soient prises, s'intègre spontanément et dans un esprit positif à l'activité générale. Le président ne fait que diriger les débats sans avoir de compétence particulière. Le risque immanent qui menace ce système est l'immobilisme. Un gouvernement collégial qui se bornerait à jouer le rôle d'une conférence de conciliation pour apaiser les conflits par trop aigus – et seulement ceux-là – ne remplirait plus sa tâche. Chaque membre de l'autorité collégiale doit considérer qu'un de ses principaux devoirs consiste à prévenir ce danger.

Il existe certaines institutions qui peuvent atténuer le risque d'immobilisme. Nous pensons à un régime qui, tout en maintenant l'égalité entre les membres du gouvernement, permettrait au président de diriger, sinon complètement, du moins dans une large mesure, les affaires gouvernementales, tant en ce qui concerne leur marche que les décisions à prendre. La commission d'experts a parlé dans ce cas d'un *collège dirigé*. L'autorité collégiale n'est pas abandonnée à elle-même: pourvu de moyens juridiques, le président est à même de diriger et d'assurer la bonne marche des affaires gouvernementales. Il n'est plus confiné dans le rôle d'un simple *primus inter pares*, mais n'occupe pas une position aussi élevée qu'un premier ministre anglais ou qu'un chancelier du type allemand. On pourrait concevoir un *système présidentiel tempéré de type suisse, sans qu'il faille renoncer entièrement au principe de la collégialité*. D'autre part, le système du collège dirigé comporte des dangers évidents. La présidence peut manquer à ce point d'autorité que l'on ne dépasse guère le stade du gouvernement collégial non dirigé. Mais il peut aussi arriver que le pouvoir présidentiel se fortifie dans une telle mesure qu'on se rapproche d'un véritable régime présidentiel.

En appréciant les avantages du *système collégial* dans nos institutions actuelles, nous ne devons pas oublier que l'extension de l'activité de l'Etat *l'expose à des dangers croissants*.

Le système départemental se développe. Les conseillers fédéraux, qui sont en même temps membres du collège et chefs de département, doivent assumer, en cette dernière qualité, des obligations politiques et administratives toujours plus nombreuses et qui leur prennent de plus en plus de temps. En raison de cette surcharge permanente, il est à craindre que les travaux départementaux ne finissent par l'emporter sur l'activité gouvernementale. Le Parlement et l'opinion publique encouragent ces tendances par la manière dont ils se comportent à l'égard du Conseil fédéral; il en est de même de la pratique suivie en matière de responsabilité (objectif: renforcer la responsabilité individuelle).

Afin que les conseillers fédéraux puissent se consacrer principalement aux affaires collégiales, il est indispensable, comme nous le disons ailleurs, d'envisager des mesures permettant de déléguer un plus grand nombre d'affaires aux organes subalternes. Le renforcement du système directorial a cependant ses

limites; il faut éviter que certaines questions n'échappent à la direction collégiale ou même à l'influence du chef de département, et ne deviennent l'affaire exclusive de l'administration.

Un affaiblissement du système collégial serait donc inquiétant, car aucun autre régime ne pourrait offrir entièrement la compensation nécessaire. Les fonctions gouvernementales à proprement parler (vue d'ensemble, direction générale, coordination, surveillance, planification générale, orientation des travaux législatifs, politique économique et politique étrangère) seraient mises en péril. Si personne n'accomplit convenablement cette tâche, l'Etat reste sans gouvernail.

Eu égard aux expériences qui ont été faites jusqu'ici avec le système collégial en vigueur (type de collège agissant de lui-même), il est permis de constater que ce régime répondant aux traditions suisses a donné dans l'ensemble des résultats satisfaisants. Il ne se justifierait d'y renoncer que si toutes les possibilités d'assainissement que nous avons indiquées étaient épuisées et que le fonctionnement du système collégial ne puisse plus être assuré.

#### 221.5 Nombre des membres du collège gouvernemental

Il ressort de ce qui précède que l'autorité collégiale doit réaliser sur le plan gouvernemental l'unité indispensable d'action et de responsabilité. Il faut tenir compte pour cela de certains critères essentiels, dont cinq ont été définis plus haut. Quant au nombre des membres du collège gouvernemental, il en résulte d'abord des limitations générales que nous exposons ci-après.

##### 221.51 Limitations générales

Personne n'envisagerait sérieusement, aujourd'hui, un *collège gouvernemental ne comprenant que trois membres*, bien que plusieurs arguments importants puissent parler en faveur d'une telle solution. Même un collège gouvernemental de *cinq membres* ne pourrait entrer en considération pour des raisons d'ordre pratique, encore que ce nombre permette tout spécialement d'assurer une féconde activité gouvernementale. Des exemples fournis par des gouvernements cantonaux<sup>1)</sup> et des entreprises industrielles montrent en effet que le chiffre de cinq membres répond particulièrement bien aux exigences en matière de connaissances spéciales et en ce qui concerne la coordination et l'unité de vues dont dépend la capacité d'agir d'un organe collégial.

Mais, en raison de l'ampleur actuelle des tâches de l'exécutif fédéral, auxquelles celles des gouvernements cantonaux ne peuvent être comparées, les obligations incombant aux conseillers fédéraux en leur qualité de chefs de département auraient une telle extension que l'expédition des affaires ne pourrait être assurée que par l'institution de secrétaires d'Etat et par une

<sup>1)</sup> Huit cantons et un demi-canton ont un gouvernement comprenant cinq conseillers d'Etat: Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Valais, Neuchâtel.

nouvelle organisation de l'administration<sup>2)</sup>. Il est évident que la réduction du nombre des conseillers fédéraux obligerait à modifier radicalement les structures administratives. Tout bien pesé, il est sans nul doute préférable de maintenir le régime fondamental actuel.

Dans les discussions politiques sur le nombre des conseillers fédéraux, il n'est question actuellement que de porter ce nombre à neuf ou onze, à moins qu'il ne soit maintenu à sept; les travaux de la commission d'experts ont aussi montré que le Conseil fédéral ne devrait pas compter aujourd'hui moins de sept membres et que le chiffre de onze serait un maximum. Si l'on allait au delà, le collège se rapprocherait des dimensions de plusieurs cabinets ministériels étrangers.

Le gouvernement ne garderait plus son unité et la direction du collège devrait être confiée au président ou à un petit comité de direction. Même un collège dirigé, tel que nous l'avons décrit plus haut, devrait faire place au système présidentiel proprement dit ou, sinon, il faudrait se résoudre, dans un régime parlementaire, à instituer un premier ministre.

#### 221.52 Particularités à envisager en cas d'élargissement du Conseil fédéral

Il saute aux yeux qu'il serait possible, dans un *gouvernement de plus de sept membres*, de mieux répartir le fardeau du travail. La répartition permettrait de tenir compte du temps dont les conseillers fédéraux disposent, ainsi que des exigences administratives et politiques. Les dimensions des plus grands départements pourraient être réduites, ce qui ne serait que partiellement réalisable dans un gouvernement de sept membres. En augmentant le nombre des conseillers fédéraux, on pourrait différer pour un certain temps l'introduction dans les grands départements de nouveaux échelons hiérarchiques (groupements) et ralentir l'évolution vers le système directorial. On améliorerait quelque peu la mobilité dans l'organisation et la liberté de manœuvre, qui sont faibles dans le régime actuel.

L'analyse de ces améliorations montre cependant que leur effet et leur durée seraient limités. Un accroissement portant sur deux ou sur quatre membres n'apporterait probablement pas, à long terme, les allègements souhaités. Les tâches continueraient à augmenter.

Mais il faut avant tout considérer que le renforcement du Conseil fédéral *porterait atteinte à son homogénéité, créerait des besoins plus grands de coordination et rendrait la procédure plus compliquée et plus laborieuse*. Plus le nombre des membres d'une autorité est grand et plus sa composition présente de diversité, plus il faut dépenser d'énergie pour arriver à prendre une décision au sein du collège. *Avec neuf membres déjà, mais plus encore avec onze membres, se pose inéluctablement la question du renforcement de la présidence et du passage du collège agissant de lui-même au système du collège dirigé.*

<sup>2)</sup> Une proposition allant dans ce sens a été fait par Meier/Riklin (Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1974, t. 93 I, p. 524 s.).

*L'augmentation du nombre des conseillers fédéraux ne peut donc pas être dissociée du renforcement de la direction de l'autorité collégiale (département présidentiel); C'est pourquoi il se justifie, avant d'apprécier les variantes entrant en ligne de compte pour l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux, d'examiner les solutions pouvant s'appliquer à l'organe directeur.*

#### 221.53 Solutions pouvant s'appliquer à l'organe directeur si le Conseil fédéral compte neuf ou onze membres

Il existe plusieurs types d'organe directeur pour un collège dirigé, à savoir la *présidence collégiale* et la *présidence individuelle*. On pourrait constituer, au sein du gouvernement, un comité de direction, une présidence collégiale ou un cabinet, composé peut-être de trois membres. La présidence collégiale aurait avant tout l'avantage de tempérer l'exercice du pouvoir présidentiel, de favoriser la continuité, d'assurer une judicieuse répartition du travail, tant en ce qui concerne les tâches que l'action politique, et d'accroître la somme d'expérience dont disposerait la présidence. Les inconvénients de cette solution sont indéniables: la procédure au sein d'une présidence collégiale est forcément plus lourde que lorsqu'une seule personne exerce la présidence; elle prend beaucoup de temps; elle fait naître le danger d'une utilisation excessive de ce moyen au détriment de l'ensemble du collège gouvernemental, dont le rôle serait singulièrement amoindri.

Il convient par conséquent de parler d'abord de la présidence individuelle, c'est-à-dire du *renforcement du rôle du président de la Confédération* par rapport aux attributions que lui donne le régime actuel, mais aussi par rapport au projet de loi. On devrait lui donner de plus larges pouvoirs de direction. Il aurait une plus grande liberté d'action dans le domaine de la planification, pourrait prendre certaines initiatives et aurait des fonctions de surveillance et de représentation plus étendues. Il serait évidemment nécessaire de lui fournir à cet effet de larges moyens auxiliaires: le *département présidentiel*<sup>1)</sup>, qui grouperait tous les services centraux d'état-major.

La présidence de la Confédération, dans sa forme actuelle, est déjà l'embryon d'une telle solution. La Chancellerie fédérale constituerait l'élément essentiel du département présidentiel. Le collège dirigé de modèle suisse ne serait dès lors qu'un prolongement des fonctions de président de la Confédération, telles que nous les connaissons aujourd'hui.

Comme nous l'avons dit, le département présidentiel, ou département d'état-major, reprendrait la Chancellerie fédérale d'aujourd'hui. Des services de planification, de coordination et de contrôle viendraient s'y ajouter pour certains domaines, ainsi que, le cas échéant, des institutions communes à toute l'adminis-

<sup>1)</sup> L'idée de l'institution d'un département présidentiel spécial, distinct du Département politique, a été examinée pour la première fois dans le rapport du CF du 9 juillet 1912 sur la question de la réorganisation de l'administration fédérale (FF 1912 IV 77 s.).

tration. Les institutions suivantes pourraient par exemple lui être rattachées: le Contrôle des finances, l'Office de l'organisation, l'Office de la défense, éventuellement l'Office de l'aménagement du territoire, un organe de coordination pour la politique conjoncturelle et la politique de la croissance, les Archives fédérales, etc. Cette énumération répond dans une large mesure aux idées exprimées dans le postulat (Schürmann)-Rippstein du 26 juin 1974 concernant la création d'un département des affaires générales. Faudrait-il aussi rattacher à ce département l'Office du personnel et l'Office de la protection de l'environnement? La question reste ouverte. On pourrait aussi songer au rattachement de l'Administration des finances et de la Division de la justice, en veillant toutefois à ce que le département présidentiel ne prenne pas des dimensions excessives. Une direction générale permanente devrait s'employer, sur le plan administratif, à coordonner toutes ces activités.

Une difficulté de taille réside dans le *dosage des pouvoirs* et des moyens de procédure qui seraient attribués à un président de type suisse pour lui permettre de gouverner, sans qu'on tombe pour autant dans un véritable système présidentiel.

*La durée du mandat du président de la Confédération* poserait en outre une question difficile à résoudre. Si cette durée restait fixée à un an, avec une interdiction de réélection immédiate, la fonction risquerait de perdre toute efficacité; en outre, le champ d'action et l'influence du département présidentiel et de sa direction permanente pourraient s'accroître trop fortement. Un mandat de deux ans atténuerait ces risques, sans qu'il soit cependant possible d'arriver à coup sûr à renforcer sensiblement la position interne du président. Un mandat de quatre ans, excluant toute possibilité de réélection immédiate, serait la solution qui paraîtrait la plus satisfaisante<sup>1)</sup>. Toutefois, cette solution aurait de graves conséquences, qui seraient encore plus sensibles sur le plan politique que dans le domaine juridique. Tous les conseillers fédéraux ne pourraient plus accéder à la présidence, ce qui, au sein du collège gouvernemental, établirait une discrimination désagréable entre membres «aptes à la présidence» et membres inaptes à y accéder. De fréquentes rotations selon la langue, le parti ou d'autres critères ne seraient plus possibles, du moins dans la mesure propre à réaliser un bon équilibre. Si la présidence quadriennale de la Confédération est une innovation qui pourrait paraître séduisante, elle risquerait toutefois de mettre en péril la stabilité politique de notre Etat.

<sup>1)</sup> Le Conseil fédéral s'est exprimé comme il suit (Rapport du 2 juillet 1909 concernant la réorganisation du Département politique - FF 1909 IV 361 -) au sujet d'une durée de fonctions de *trois ans*: «Nos ancêtres ont fixé à un an seulement la durée des fonctions du président de la Confédération (art. 98, 1<sup>er</sup> al., cst.). Ils étaient d'avis qu'il est imprudent de laisser trop longtemps la même personne dans une position éminente car, dans une république, il faut éviter même l'apparence d'un régime personnel. On s'est habitué à cette institution démocratique; elle répond à la manière de voir du peuple suisse et donne à tout membre du Conseil fédéral la possibilité de parvenir à la plus haute magistrature du pays.»

## Formes du système collégial

---

### *Régime en vigueur*

#### Collège agissant de lui-même

- Egalité de droit des membres
  - Président: Primus inter pares  
Direction des délibérations sur le plan de la procédure
- 

### *Autre régime possible*

#### Collège dirigé

##### *Présidence collégiale*

- Cabinet de direction de trois membres
- Cabinet de neuf membres ou plus

##### *Présidence individuelle*

- Egalité des membres sur la plan horizontal
  - Position supérieure du président lui conférant des pouvoirs de direction, fonctions durant plusieurs années et institution d'un département présidentiel
  - Régime présidentiel tempéré, de tradition suisse, sans abandon total du système collégial
- 

### 221.54 L'organisation à envisager pour un Conseil fédéral de onze membres

Si l'on se réfère aux constatations faites en Suisse, à l'étranger et dans l'industrie, il faut admettre qu'un *collège gouvernemental de onze membres ne serait plus apte à agir de lui-même*. L'augmentation du nombre des membres (renforcement du pluralisme) porterait atteinte à l'homogénéité du collège et entraînerait des complications de procédure; il en résulterait probablement que l'autorité collégiale ne pourrait plus régler elle-même son activité, ni prendre les initiatives nécessaires et réaliser l'unité de vues. Pratiquement, cela signifie qu'il *faudrait passer du collège agissant de lui-même au système du collège dirigé*.

Affirmons-le sans hésiter: *la solution à onze membres n'est pas viable sans un président disposant de pouvoirs notablement renforcés et secondé par un département présidentiel exerçant les fonctions spécifiques d'un état-major*.

Outre les questions qui viennent d'être soulevées au sujet des attributions présidentielles et de la durée du mandat du président de la Confédération, il importe de relever une autre particularité de la solution à onze. Celle-ci exigerait des *dépenses sensiblement plus élevées pour le personnel et le matériel*, entraînant ainsi des difficultés d'ordre plutôt pratique. Quatre départements nouveaux

nécessiteraient en effet la création d'un appareil approprié entraînant des investissements, la création d'emplois permanents d'un degré relativement élevé et des dépenses d'exploitation. Il convient cependant de ne pas donner trop d'importance à ce facteur, d'autant moins que le maintien de la formule à sept demandera également un surplus de dépenses, dans une mesure plus faible il est vrai (secrétariats généraux, formation de groupements).

Vous trouverez dans le rapport d'experts, auquel nous vous renvoyons, un tableau montrant comment l'administration fédérale pourrait être organisée avec onze chefs de département (ch. 864 et 985). Il serait possible de constituer, en sus du département présidentiel, un département des affaires sociales et de la santé, un département de la science et des affaires culturelles, ainsi qu'un département de l'agriculture. D'autres tableaux synoptiques (ch. 986 à 989) permettent de comparer les structures de l'administration fédérale selon le nombre de membres que compterait le Conseil fédéral; les particularités de la solution à onze y sont bien décrites.

#### 221.55 L'organisation à envisager pour un Conseil fédéral de neuf membres

Alors qu'un Conseil fédéral composé de onze membres aboutirait inévitablement à un type de collège dirigé, la situation sur le plan de l'organisation serait incertaine avec un gouvernement de *neuf membres*. Il est très difficile de déterminer comment fonctionnerait alors le collège. On ne peut donc pas indiquer aussi nettement que pour la solution à onze quels changements il faudrait apporter aux institutions pour assurer la poursuite de l'activité gouvernementale. Avec neuf membres, le collège peut encore espérer réaliser par ses propres moyens l'unité gouvernementale, encore qu'il soit beaucoup plus difficile que sous le régime actuel d'obtenir et de maintenir cette unité. Pour parer autant que possible au risque d'immobilisme, il faudrait aussi, avec neuf conseillers fédéraux, renforcer la position du président et le doter d'un département présidentiel<sup>1)</sup>.

Il convient donc en tout cas d'envisager *deux variantes de la solution à neuf: avec ou sans département présidentiel*.

Quant aux répercussions qu'elle aurait sur les structures de l'administration fédérale, la solution à neuf donne l'impression d'être une demi-mesure: son effet est limité; le surcroît de mobilité qu'elle procure ne permet pas d'alléger de manière décisive et générale, ni surtout durablement, la tâche des chefs de département. Les tableaux annexés au rapport d'experts, auxquels nous nous permettons, cette fois encore, de vous renvoyer, montrent qu'il existe aussi plusieurs possibilités de fractionner l'administration si les chefs de département

<sup>1)</sup> Des comparaisons avec des gouvernements cantonaux comprenant neuf membres (Berne, Unterwald-le-Bas, Appenzel Rh.-Int.) ne sont pas pertinentes parce que, le plus souvent, les départements cantonaux n'ont pas même l'importance d'un grand office fédéral et que, Berne mis à part, le mandat de conseiller d'Etat peut être assumé à titre de fonction accessoire.

sont au nombre de neuf. Eu égard à la situation incertaine dont nous avons parlé, il faut envisager trois variantes: *deux d'entre elles ne prévoient pas de président doté de pouvoirs accrus et secondé par un département présidentiel* (ch. 982 et 983), tandis que la *troisième envisage cette solution* (ch. 984). Toutes les solutions à neuf impliquent la création d'un département de l'agriculture.

#### 221.56 La structure de l'administration pour un Conseil fédéral de sept membres

Si l'on s'en tient à un *Conseil fédéral de sept membres*, on s'attire le reproche de ne pas apporter de modification essentielle à la situation actuelle. Or tous les efforts tendent à réorganiser, selon les méthodes les plus modernes, l'activité gouvernementale et la gestion administrative, qui sont aujourd'hui en difficulté. L'essentiel est de savoir si, selon toute vraisemblance, *un collège formé de sept membres pourrait s'acquitter plus efficacement des tâches qui lui incombent qu'un gouvernement de neuf ou de onze membres*<sup>1)</sup>.

Il est plus facile à un collège gouvernemental comprenant un petit nombre de membres de diriger ses affaires et d'assurer sa cohésion. *Avec sept membres, le système collégial peut être sauvegardé sans apport d'éléments tirés du régime présidentiel*; le collège est en mesure de régler lui-même son activité. A notre avis, la solution à sept offre plus d'avantages que les deux autres; c'est pourquoi le projet de loi (art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al.) repose sur cette variante.

Si l'on maintient le nombre de sept membres, il devient nécessaire d'envisager d'importantes innovations d'ordre structurel ou fonctionnel pour l'exécutif. Le projet de loi prévoit les mesures suivantes<sup>2)</sup>:

- emploi plus large de services d'état-major au niveau du gouvernement et des départements (art. 39 à 43 et 54 à 56);
- développement suffisant de la Chancellerie fédérale comme service central d'état-major du gouvernement (art. 35 à 37);
- création d'un secrétariat général dans chaque département comme service central d'état-major (art. 52 et 53);
- possibilité de faire appel à des collaborateurs personnels des chefs de département (art. 55);
- formation d'un nouvel échelon hiérarchique entre le chef de département et l'office, à savoir le groupement (art. 48 et 64);
- répartition des unités administratives compte tenu de l'équilibre nécessaire des charges entre les départements (art. 64 et 66);

<sup>1)</sup> Aubert (Traité de droit constitutionnel suisse, vol. II, n° 1478, p. 529) relève que, pour améliorer le fonctionnement du Conseil fédéral, il vaut mieux perfectionner les méthodes de travail plutôt qu'élever le nombre des conseillers fédéraux.

<sup>2)</sup> Au sujet du changement périodique des chefs de département, cf. le rapport final du groupe de travail chargé de préparer la révision totale de la constitution fédérale (1973), p. 555.

- délégation de pouvoirs de décision en matière administrative et juridictionnelle (art. 49 à 51, 64, 3<sup>e</sup> al., 65, 2<sup>e</sup> al., et 66);
- allègements en matière de représentation au Parlement (art. 69);
- allègements en matière de relations avec l'étranger et de représentation (art. 53, 3<sup>e</sup> al., et 67, 2<sup>e</sup> al.).

## 221.6 Résumé et conclusions touchant le nombre des conseillers fédéraux

### 221.61 Critères

Toute la discussion sur la réforme, dont le résultat apparaît partiellement dans le projet de loi et dans le présent message, était inspirée par le souci de doter l'organe gouvernemental de structures et de moyens d'action lui permettant de faire face aux multiples obligations qui lui incombent en vertu de notre régime constitutionnel. La question du nombre des conseillers fédéraux ne constitue qu'une partie des problèmes si importants qui se posent. Il ne s'agit pas de provoquer un changement révolutionnaire: nous ne cherchons pas à modifier le système gouvernemental actuel. *Notre gouvernement doit rester une autorité collégiale.* Dès lors, les variantes à discuter se limitent pratiquement aux solutions à sept, neuf ou onze membres. La question essentielle est de savoir *si l'on veut un collège agissant de lui-même ou un collège dirigé par un organe particulier.*

Le régime qui sera choisi devra avant tout permettre d'assurer l'exécution des tâches collégiales. *Il faut donc s'efforcer de doter l'autorité collégiale de l'organisation et de la procédure répondant le mieux à cette exigence.* L'organisation et la gestion des départements ne sont pas au premier plan.

### 221.62 Appréciation de la solution à onze

Compte tenu de ces critères, nous constatons que, dans l'ensemble, un *Conseil fédéral de onze membres* ne réalise pas l'idée du système collégial aussi bien qu'un plus petit collège. *Il devient nécessaire de passer au système du collège dirigé.* Celui-ci doit avoir à sa tête un *président doté de pouvoirs accrus et secondé par un département présidentiel.* On se trouve alors dans une position singulièrement dangereuse: l'organe dirigeant peut rester trop faible, ce qui a pour conséquence que la direction nécessaire fait défaut et que le gouvernement ne fonctionne pas comme il le faudrait; ou bien, il peut devenir trop fort et changer le régime gouvernemental, le système collégial se transformant en régime présidentiel.

La proposition de créer, pour coiffer un certain nombre de départements spécialisés (8 ou 10), un *département dit présidentiel*, qui serait dirigé par un président de la Confédération élu pour plusieurs années, *n'est pas compatible*, à notre avis, *avec notre conception de la politique nationale.* Cette solution aboutirait tôt ou tard à une forme de gouvernement étrangère à nos traditions. En exprimant cette opinion, nous répondons aussi dans une large mesure à la question concernant le nombre des conseillers fédéraux. Un collège de onze personnes ferait très probablement éclater notre système collégial de gouvernement.

## 221.63 Appréciation de la solution à neuf

Un *organe collégial de neuf membres* représente une solution moyenne. Il n'offre plus les nombreux avantages d'un collège fonctionnant d'une manière homogène, comme c'est le cas pour un gouvernement de sept membres, mais il échappe encore à la nécessité d'avoir une direction présidentielle, indispensable pour un organe de onze membres. Tels sont les points forts et les faiblesses d'une solution qui a nettement le caractère d'un compromis.

Nous pensons qu'en portant à neuf le nombre des membres du gouvernement (sans département présidentiel), on ne procurerait pas d'allègement substantiel aux chefs de département. Dans tous les cas, l'allègement ne serait pas assez grand pour compenser le risque de désintégration de l'autorité collégiale, risque lié à toute augmentation du nombre de ses membres. La *solution à neuf* ne constituerait donc qu'une *demi-mesure*.

La cohésion et la stabilité du gouvernement sont d'un tel prix que, tout bien pesé, il importe de ne *pas toucher à notre autorité collégiale de sept membres*<sup>1) 2)</sup>.

Nous sommes conscients des dangers qui menacent le fonctionnement et l'efficacité de notre administration, si l'organisation et la pratique actuelles ne sont pas modifiées. Des réformes fondamentales de l'organisation, s'appuyant sur des lois et des ordonnances, sont indispensables. En donnant la préférence à la solution à sept, nous n'entendons pas émettre un jugement valable d'une manière absolue pour tous les temps. La réforme de l'administration doit, d'une part, livrer des solutions praticables dans les conditions actuelles et, d'autre part, fixer pour l'avenir ce qui peut déjà être préparé sans risque excessif d'erreur. S'il n'était pas possible, en appliquant les réformes proposées dans le présent message, d'assurer des chances de réussite à un gouvernement collégial de sept membres, il faudrait envisager d'autres solutions. Nous ne voulons pas exclure l'éventualité d'une augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral – ce qui entraînerait sans doute le passage à un collège de onze membres avec un département présidentiel – si, un jour, nous étions contraints de modifier notre système gouvernemental.

## 221.64 Considérations d'ordre politique

Le nombre de membres du gouvernement est une question qui intéresse aussi les *partis politiques*. Il s'y ajoute encore des considérations relatives à d'autres facteurs politiques (p. ex. groupes confessionnels, linguistiques, facteurs régionaux). Il serait erroné de refuser toute valeur à de telles considérations.

<sup>1)</sup> Cette opinion que nous avons fait connaître publiquement le 25 novembre 1971 a été confirmée expressément par notre décision du 25 avril 1973, prise après consultation de quatre groupes parlementaires. Le Conseil fédéral, dans sa nouvelle composition, s'est rallié le 28 janvier 1974, aux deux déclarations précédentes.

<sup>2)</sup> La commission du Conseil national chargée d'examiner les initiatives Breitenmoser (11878. Nombre et élection des conseillers fédéraux) et Schmid-St-Gall (11890: Arrêté fédéral sur l'éligibilité au Conseil fédéral) en est arrivée à la même conclusion le 11 février 1975.

Selon la répartition actuelle des sièges au Conseil fédéral, qui date de 1959, les quatre grands partis suisses se répartissent les sept sièges proportionnellement à l'importance de leurs groupes parlementaires. Cette répartition ne pourrait être maintenue avec neuf sièges, mais le serait plus facilement avec onze. Parmi les points de vue et les critères qui militent pour ou contre l'une ou l'autre des solutions envisagées, ces considérations politiques n'ont pas eu d'influence décisive sur l'élaboration de notre projet. Il appartient aux partis politiques de réfléchir à la question pour déterminer quelle composition du collège gouvernemental pourrait leur offrir la répartition la plus favorable des sièges.

L'enquête que le groupe de travail chargé de préparer la révision totale de la constitution fédérale a entreprise auprès des cantons, des partis, des universités et dans d'autres milieux de la population a donné le résultat suivant: vingt et une réponses sont en faveur d'un Conseil fédéral de sept membres, neuf veulent passer à neuf membres et neuf autres se prononcent pour onze membres<sup>1)</sup>.

Ce sont des raisons d'ordre politique qui inspirent ceux qui s'efforcent de *lier le nombre des conseillers fédéraux (art. 95 cst.) à la question de leur élection (art. 96, 1<sup>er</sup> al., cst.)*. La majorité des cantons considère, aujourd'hui encore, que la disposition en vertu de laquelle on ne peut choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton est une garantie contre le danger de voir les grands et peuplés cantons exercer une influence excessive au sein du Conseil fédéral. L'accroissement du nombre des conseillers fédéraux permettrait à un plus grand nombre de groupes sociaux de participer au pouvoir et il serait possible de mieux nuancer la représentation des milieux qui y participent déjà. La représentation de toutes les tendances pouvant être ainsi améliorée, on espère que les cantons accepteraient plus facilement de voir disparaître la disposition restrictive de l'article 96, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution.

En 1917, lors des délibérations sur le projet relatif à l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux, une minorité demanda la suppression du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 96. Contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national refusa d'entrer en matière sur cette proposition. Une motion von Tobel, adoptée comme postulat le 9 juin 1970, demandait que le nombre des membres du Conseil fédéral fût porté à neuf, éventuellement à onze et, en même temps, que la dernière phrase du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 96 fût biffée. Une *initiative Breitenmoser du 28 janvier 1974* vise le même but: elle propose que cette restriction soit supprimée et que le nombre des membres du gouvernement soit porté à onze.

Nous ne voudrions pas dénier toute importance à cet aspect de la question; en prenant notre décision, nous nous sommes toutefois demandé quel nombre de membres permettrait le mieux d'assurer le fonctionnement du collège gouvernemental et la direction des départements.

<sup>1)</sup> Rapport final du groupe de travail, 1973, p. 571.

## 222 L'institution des secrétaires d'Etat

### 222.1 Considérations générales

L'idée de *réduire les charges des conseillers fédéraux en instituant des secrétaires d'Etat* joue un rôle considérable. Cette institution est tout particulièrement considérée comme un moyen de soulager les conseillers fédéraux si l'on s'en tient à un Conseil fédéral de sept membres. On part alors de l'idée que le secrétaire d'Etat aura pour tâche principale de représenter le chef de département au Parlement. Cette représentation n'est qu'une des possibilités qu'offre l'institution du secrétaire d'Etat, qui peut aussi être employé à des fonctions de direction dans un département. Comme nous le montrons plus loin, il faut faire une nette distinction entre la question de la représentation au Parlement et l'institution de secrétaires d'Etat.

Dans certains Etats, les ministres sont traditionnellement appelés secrétaires d'Etat. Ainsi, en Grande-Bretagne, le secrétaire d'Etat chargé des affaires extérieures est le ministre des affaires étrangères. Il y a des secrétaires d'Etat qui, bien qu'ils dirigent un *ministère de manière autonome*, sont rattachés avec leur département à un «véritable» ministre et lui sont nominalement subordonnés. On connaît aussi le secrétaire d'Etat qui dirige une administration mais dépend d'un ministre qui est son supérieur à tous égards. Il existe en outre des sous-secrétaires d'Etat qui sont à la tête d'unités administratives dépendant directement de secrétaires d'Etat, ou encore remplacent ceux-ci ou sont chargés de tâches spéciales à leurs côtés. Au cours de ces dernières années, une évolution déconcertante s'est dessinée à l'étranger dans ce domaine, évolution d'autant plus difficile à suivre qu'avec le temps la situation des ministres, elle aussi, se différencie toujours plus sur le plan juridique comme sur le plan politique.

Les enquêtes de la commission d'experts, auxquelles nous nous référons ici, ont montré que *les pays étrangers ne connaissent pas un type unique de secrétaire d'Etat*, que les formes actuelles de cette institution échappent largement à toute tentative d'uniformisation et qu'aucune des solutions retenues par d'autres Etats ne saurait s'appliquer exactement et sans modification à la Suisse. Pour se faire une idée précise de cette institution, il est indispensable d'en dégager d'abord les traits caractéristiques en partant des types principaux, à savoir le secrétaire d'Etat-fonctionnaire et le secrétaire d'Etat parlementaire.

### 222.2 Le secrétaire d'Etat-fonctionnaire

Le secrétaire d'Etat-fonctionnaire – notion tirée du droit allemand – assume la direction administrative d'un département. Vu d'en bas, il est le supérieur direct de toutes les unités administratives du deuxième échelon (c'est-à-dire des offices, des groupements, s'il y en a, et des sections autonomes), de sorte que les directeurs des offices et, le cas échéant, des groupements lui sont directement subordonnés.

Vu d'en haut, il serait subordonné au membre du Conseil fédéral dont relève le département. Il serait donc placé entre le chef de département et l'ensemble des services administratifs du département, non pas en tant que chef d'état-major, mais comme supérieur des organes de décision et d'exécution. *Dans le département, le secrétaire d'Etat-fonctionnaire exercerait donc un pouvoir monocratique sur tous ces organes.* Il n'aurait au-dessus de lui que le chef de département, qui est en même temps membre du Conseil fédéral. Celui-ci n'aurait ainsi qu'un seul subordonné, le secrétaire d'Etat, à moins qu'on ne lui subordonne directement des établissements et des régies, éventuellement le secrétariat général.

Le secrétaire d'Etat-fonctionnaire est un organe de l'administration. Mais en fait, étant donné sa situation élevée et l'importance de ses fonctions, il ne peut pas être considéré comme un administrateur remplissant le rôle d'un simple exécutant.

Il occupera inévitablement une position politique dirigeante, qui se manifesterait nettement à l'extérieur. A l'heure actuelle, les directeurs d'offices fédéraux importants jouent déjà un rôle sur le plan politique; il en sera ainsi, à plus forte raison, du secrétaire d'Etat-fonctionnaire, car il s'occupera davantage encore de politique gouvernementale.

Le secrétaire d'Etat-fonctionnaire devrait-il représenter au Parlement le conseiller fédéral qui est à la tête du département ? Cette question peut être résolue de diverse façon: *on peut concevoir l'institution avec ou sans droit de représentation.* Une motion Broger, déposée le 17 décembre 1971, mais retirée par la suite, proposait une solution comportant un droit de représentation: le secrétaire d'Etat aurait dû, selon cette motion, représenter le chef de département à l'extérieur et à l'intérieur, au Parlement et en dehors de celui-ci, afin de décharger le chef. Il en est de même en ce qui concerne le collège gouvernemental: là aussi, on pourrait concevoir que le secrétaire d'Etat remplace le chef de département ou qu'il l'accompagne aux séances, ou au contraire qu'il soit exclu par principe des délibérations de l'exécutif (sous réserve de l'art. 10, 3<sup>e</sup> al., P: appel en qualité d'expert).

Quant au mode de désignation, il serait logique que le Conseil fédéral nomme les secrétaires d'Etat. L'élection par l'Assemblée fédérale, qui conférerait probablement un caractère politique aux fonctions de secrétaire d'Etat, donnerait une importance excessive à cette institution et l'exposerait aux aléas de la compétition entre les partis. En outre, cette solution ne serait pas souhaitable parce qu'on limiterait le choix et que la position du chef de département, membre du Conseil fédéral, deviendrait délicate.

On voit ainsi apparaître l'aspect le plus problématique que cette institution offrirait en Suisse. Le secrétaire d'Etat-fonctionnaire assumerait, en tant que directeur administratif du département, des pouvoirs considérables et occuperait de ce fait une position-clé, qui lui permettrait, en raison de sa meilleure

connaissance des affaires et de ses aptitudes techniques, de prendre le pas sur le chef de département. Ainsi, les rôles respectifs des membres du gouvernement et des secrétaires d'Etat pourraient parfois se trouver inversés.

Relevons d'ailleurs que le titre de secrétaire d'Etat ne doit pas être obligatoirement accordé au fonctionnaire qui exerce de telles fonctions. S'il déplaît, il peut être remplacé par celui de directeur général, directeur administratif ou directeur de département.

### 222.3 *Le secrétaire d'Etat parlementaire*

Le secrétaire d'Etat parlementaire est a priori un personnage politique, non seulement sur le plan de la politique gouvernementale mais aussi sur celui de la politique de parti. Il serait *l'adjoint politique du chef de département et le représenterait au Parlement, au sein du groupe parlementaire et du parti, ainsi qu'auprès des groupes d'intérêts, des moyens d'information collective et du grand public*. Il engagerait généralement le département et son chef, même dans les affaires politiques. C'est pourquoi son appartenance à un parti politique aurait une plus grande importance que celle d'un secrétaire d'état-fonctionnaire; il pourrait être ou non du même parti que le chef de son département.

A l'étranger, le secrétaire d'Etat parlementaire était placé naguère en dehors de la hiérarchie administrative. C'était une sorte de chef d'état-major du ministre, n'ayant pas le pouvoir de donner des instructions aux services du ministère. L'évolution la plus récente dans ce domaine montre qu'on s'écarte en partie de ces principes et que le secrétaire parlementaire s'intègre toujours davantage au ministère<sup>1)</sup>. Sa situation se rapproche alors de celle du secrétaire d'Etat-fonctionnaire; mais si les différences s'atténuent, les conflits semblent se multiplier.

Conformément à la nature de cette institution, le secrétaire d'Etat parlementaire devrait être *membre du Parlement* et, semble-t-il aussi, élu par celui-ci, ce qui permettrait de mieux harmoniser les relations entre les départements et les Chambres.

### 222.4 *Types fictifs de secrétaires d'Etat*

On peut concevoir un autre type de secrétaire d'Etat, qui ne correspond que partiellement au secrétaire d'Etat parlementaire et qu'on pourrait appeler *secrétaire d'Etat «personnel»*.

Ce secrétaire d'Etat «personnel» serait le plus proche collaborateur politique du chef de département. Il serait nommé par le Conseil fédéral sur proposition du chef de département et n'aurait pas qualité de membre du Parlement. Il pourrait représenter son chef partout, en particulier au Parlement, dans les commissions et auprès des moyens d'information collective. La position du secrétaire d'Etat serait liée étroitement à la personne du chef de département;

<sup>1)</sup> cf. K. Kröger: Der parlamentarische Staatssekretär, dans la revue «Die öffentliche Verwaltung», 1974, p. 585 s.

ses fonctions prendraient fin en même temps que celles de son chef, à moins qu'il ne se retire plus tôt. N'ayant pas le statut d'un fonctionnaire, il ne serait pas inclus dans la hiérarchie du département. Il *n'aurait pas le pouvoir de donner directement des instructions* aux chefs des offices départementaux. Les fonctions décrites ne pourraient être exercées que par une seule personne dans chaque département.

*Le secrétaire d'Etat «personnel» seconderait politiquement et conseillerait le chef de département; il le représenterait dans une très large mesure.* Sa désignation tiendrait compte de considérations politiques. Il jouerait un rôle éminent dans la représentation du département, à côté du membre du gouvernement dont relève celui-ci.

Il y a en outre d'autres types fictifs de secrétaires d'Etat, qui n'ont en somme de cette institution que le nom. C'est ainsi qu'on peut donner le titre de secrétaire d'Etat «*ad personam*» (ou en titre) à des fonctionnaires chargés de tâches spéciales, notamment ceux qui ont des contacts fréquents avec des collègues étrangers portant le même titre. Non seulement la représentation de la Suisse à l'étranger serait assurée d'une manière avantageuse, mais on déchargerait en même temps des membres du Conseil fédéral d'une partie de leurs lourdes obligations internationales en déléguant à l'étranger des secrétaires d'Etat qui, par leur rang, seraient habilités à les remplacer. Le projet de loi prévoit la création de deux postes de secrétaires d'Etat en titre (art. 67, 2<sup>e</sup> al.).

#### 222.5 Avantages et inconvénients de l'institution des secrétaires d'Etat

Il n'y a aucune nécessité politique ou autre de nommer des *secrétaires d'Etat parlementaires*, aussi longtemps que subsistent le système collégial de gouvernement et le parlement de milice, formé de députés non professionnels<sup>1)</sup>.

#### Types de secrétaires d'Etat

- |  |   |
|--|---|
| <p>1. <i>Secrétaire d'Etat-fonctionnaire</i><br/>(«vice-conseiller fédéral»)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assumant la direction de toute l'administration du département</li> <li>- Avec ou sans droit de représentation au Parlement</li> <li>- Nommé par le Conseil fédéral</li> </ul> | <p>2. <i>Secrétaire d'Etat parlementaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organe d'état-major hors de l'administration du département</li> <li>- Droit de représentation devant le Parlement, dont il est membre</li> <li>- Elu par l'Assemblée fédérale</li> </ul> |
|--|---|

<sup>1)</sup> En 1912, un type de secrétaire d'Etat avec droit de représentation devant le Parlement était en discussion. La commission du Conseil des Etats ne put admettre le système des «secrétaires d'Etat responsables», attachant du prix à ce que les membres du Conseil fédéral représentent cette autorité devant l'Assemblée fédérale (cf. pour l'ensemble de la question FF 1912 IV 63). Le Conseil fédéral estima également qu'une telle proposition ne convenait pas dans nos conditions et qu'il fallait chercher à décharger par d'autres moyens le pouvoir exécutif.

### 3. Secrétaire d'Etat «personnel»

- Conseiller politique du chef de département, hors de l'administration du département
- Avec droit de représentation devant le Parlement
- Nommé par le Conseil fédéral

### 4. Secrétaire d'Etat «en titre»

(notre proposition)

- Fonctionnaire qui dirige un important office fédéral et qui peut porter le titre de secrétaire d'Etat pour représenter les intérêts du pays à l'extérieur (négociations) (art. 67 P)
- Peut, à la demande du chef de département, répondre devant le Parlement à des questions de nature technique (art. 69 P)
- Nommé par le Conseil fédéral selon le statut des fonctionnaires

L'institution du secrétaire d'Etat «personnel» est entourée de beaucoup d'obscurités. A la différence du secrétaire d'Etat-fonctionnaire, sa position dans l'organisation de décision et d'exécution du département n'est pas facile à définir. Ses relations étroites avec le chef de département et ses pouvoirs étendus de représentation peuvent provoquer des frictions entre les chefs d'office ou de groupement et lui-même. Enfin, on ignore si les secrétaires d'Etat «personnels» seraient acceptés par l'Assemblée fédérale comme représentants des chefs de département, sans qu'elle ait son mot à dire dans leur désignation.

Le secrétaire d'Etat-fonctionnaire est en revanche une institution qui doit être encore discutée. Ses avantages sont évidents: le chef de département n'aurait plus qu'un subordonné immédiat, plus, le cas échéant, les chefs de quelques unités administratives chargées de tâches particulières. Le fractionnement des départements en groupements, nécessaire en partie tant qu'il n'y a que sept départements, pourrait être évité ou différé pendant quelque temps encore. Le département aurait un chef administratif, qui pourrait se vouer exclusivement, donc activement, à sa direction et n'aurait pas à remplir encore, en priorité, des obligations incombant à l'autorité collégiale. Les problèmes de coordination qui se posent à un niveau élevé – sans que ce soit cependant le plus élevé – pourraient être réglés d'une manière simple et efficace dans les conférences des secrétaires d'Etat.

Quant aux inconvénients, ce sont avant tout de simples risques qui ne se réaliseraient pas nécessairement, mais qui existent virtuellement et avec lesquels il faut donc compter. Le membre du Conseil fédéral qui est à la tête d'un département pourrait perdre le contact avec les offices qui dépendent de lui et avec l'administration en général, en être réduit à jouer un rôle purement «politique» et voir diminuer au sein de l'administration, parmi ses collègues, au Parlement et, enfin, dans le public, l'autorité qui découle de sa situation de chef de département. Tôt ou tard, il faudrait sans doute donner aux secrétaires d'Etat

accès aux séances du collège gouvernemental pour que celui-ci puisse utiliser pleinement leur connaissance des affaires, sinon le Conseil fédéral perdrait peu à peu le contact avec l'administration et le gouvernement se détacherait de l'exécutif.

Citons comme autres désavantages: une filière administrative plus longue et des dépenses supplémentaires causées par l'augmentation du personnel, augmentation qui ne serait toutefois pas considérable. A cela s'ajouteraient des «complications politiques», causées par le choix de l'autorité chargée de la nomination, par la délimitation détaillée des attributions, enfin par la situation juridique du secrétaire d'Etat dans l'administration et à l'extérieur.

### 222.6 *Autres possibilités d'allègement*

On ne peut nier qu'au cours de ces dernières années les obligations parlementaires des conseillers fédéraux sont devenues notablement plus lourdes, tant dans les commissions que dans les délibérations des conseils. Cela tient à l'extension de l'activité législative et de l'activité de l'Etat en général. Pour décharger dans la mesure nécessaire les membres du Conseil fédéral, on a proposé de plusieurs côtés de réduire *les obligations qui leur incombent à l'Assemblée fédérale*, en particulier dans les commissions parlementaires. De fait, il existe certaines possibilités de réaliser ce vœu, mais elles sont limitées. L'ampleur croissante des tâches imposées à l'exécutif comme au législatif nous contraint à nous concentrer sur l'essentiel. Aussi faut-il s'efforcer de limiter au strict nécessaire la présence des conseillers fédéraux dans les commissions parlementaires et de leur donner en outre la possibilité de se faire seconder davantage dans ces travaux.

L'article 69 du projet de loi envisage trois moyens de décharger les membres du gouvernement; il s'agit de solutions qui ont déjà été essayées dans la pratique, du moins en partie:

- les chefs de département peuvent se faire représenter par de hauts fonctionnaires dans les commissions parlementaires;
- à la demande d'un chef de département, la parole peut être donnée, dans les séances plénières des conseils, à un collaborateur spécialisé de l'administration pour exposer des questions requérant des connaissances techniques particulières<sup>1)</sup>;
- le chancelier de la Confédération présente les affaires de la Chancellerie fédérale dans les commissions parlementaires et en séance plénière.

<sup>1)</sup> Selon Burkhardt, l'article 101 est. ne s'oppose pas à ce qu'il soit fait appel à des fonctionnaires pour donner des renseignements (Kommentar, p. 730, note de pied 2; BSt. 1914 CE, p. 413/414).

Les relations avec l'Assemblée fédérale comptent parmi les obligations les plus importantes des membres du Conseil fédéral; il ne faut donc pas leur porter atteinte sans nécessité et les allègements réalisables sont très limités dans ce domaine. Les chefs de département devront continuer à traiter eux-mêmes les questions politiques d'une certaine importance.

Une autre solution consisterait à *permettre aux chefs d'office de l'administration fédérale de défendre eux-mêmes les affaires de leur ressort devant le Parlement*. On peut concevoir plusieurs solutions pour délimiter ce droit de représentation, étant entendu qu'il ne peut s'appliquer qu'aux affaires relevant d'un seul office fédéral:

- le chef d'office peut défendre seul des projets de caractère plutôt technique ou des affaires courantes<sup>1)</sup>;
- il peut participer à la présentation de projets d'importance fondamentale ou de nature politique.

Afin que ces fonctionnaires soient habilités à paraître devant l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral devrait être tenu de remettre au Parlement, avant le début de chaque législature, une liste des chefs d'office entrant en considération, avec l'indication de leurs attributions respectives. Cette liste devrait être approuvée par l'Assemblée fédérale, mais la procédure d'approbation devrait être telle que le directeur en question ne voie pas sa position diminuée dans l'administration à la suite d'un refus. Cette solution éliminerait la plupart des inconvénients que causerait l'institution de secrétaires d'Etat. Le droit de représentation serait justifié par les connaissances techniques des fonctionnaires, et non par leur appartenance politique; il serait partagé entre plusieurs personnes, ce qui mettrait obstacle à une compétition politique entre les fonctionnaires et les chefs de département et réduirait le danger de frictions avec les directions des services administratifs. Il appartiendrait à chaque chef de département de décider dans quelle mesure il entend faire appel au concours des chefs d'office; il pourrait limiter le droit de représentation à des matières particulières, comme le prévoit la première variante; mais il pourrait aussi faire participer un chef d'office à la défense de projets proprement politiques, de telle façon que cette fonction se rapproche partiellement de celle d'un véritable représentant ou de celle d'un secrétaire d'Etat.

Nous nous sommes abstenus pour l'instant d'introduire cette variante dans l'article 69 du projet, car il serait nécessaire - selon le caractère qu'on lui donnerait - de modifier l'article 101 de la constitution. Il est préférable

<sup>1)</sup> En revanche, on ne pourrait admettre, sans modification de la constitution, un droit de représentation propre d'un fonctionnaire (c'est-à-dire sans participation du chef de département), parce que seuls les membres du Conseil fédéral ont le droit de faire des propositions au Parlement (art. 101 cst.).

d'attendre les résultats que donneront les trois solutions que propose l'article 69 du projet. Il n'est pas impossible que le droit de représentation des chefs d'office, qui a d'ailleurs déjà été discuté<sup>1)</sup>, finisse un jour par s'imposer.

### 222.7 Conclusion du Conseil fédéral

Nous avons longuement pesé les avantages et les inconvénients de l'institution du secrétaire d'Etat-fonctionnaire. C'est surtout le risque de compétition, dont nous avons parlé, qui nous incite à donner la préférence à d'autres moyens de décharger les chefs de département. *Il serait fâcheux que la réforme du système collégial, but principal des propositions que nous vous faisons, soit remise en question par cette nouvelle institution.* Si les moyens prévus par le projet de loi sont utilisés pleinement et de manière judicieuse, les membres du Conseil fédéral devraient parvenir à mener de front leurs tâches dans le collège gouvernemental et celles qui leur incombent à la tête de leur département. L'institution de groupements administratifs et de chefs de groupement procurera l'essentiel des avantages qu'on pourrait attendre de secrétaires d'Etat, mais sans les graves inconvénients dont il a été question. Ainsi, l'aide attendue pourra être apportée. Si nous y ajoutons le concours des secrétariats généraux, une plus forte décentralisation des tâches par leur délégation aux unités administratives inférieures, l'utilisation d'organes de coordination, le recours systématique aux services d'état-major et l'emploi de toutes les procédures destinées à faciliter le travail, nous aurons fait, selon toute prévision, ce qui est nécessaire pour atteindre le but général que nous visons.

## 223 L'aménagement de l'appareil de direction

### 223.1 L'autorité collégiale doit disposer d'organes auxiliaires

Bien que l'autorité collégiale réunisse en son sein des personnes spécialement compétentes, il ne lui est pas possible, en raison des exigences de plus en plus grandes que l'Etat moderne pose à ses dirigeants sur le plan des connaissances et des capacités, de prendre des décisions et d'assurer la coordination indispensable en ne comptant que sur ses propres forces. Il lui est indispensable de disposer d'organes pouvant préparer son travail et la conseiller.

<sup>1)</sup> La première tentative remonte à 1873; une seconde fut entreprise en 1907; cf. Burckhardt, Kommentar, p. 730. La discussion a repris en 1914 à propos de la loi sur l'organisation (cf. BSt. 1914 CN 337, 362 et CE 412 s.), puis en 1917/1918 à propos du projet sur l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux (BSt. 1918 CN 26 s.), sans qu'une proposition ait réussi à s'imposer. En revanche, les conseils législatifs autorisèrent, le 1<sup>er</sup> et le 2 octobre 1918, le directeur de l'Office fédéral de l'alimentation à prendre part à leurs délibérations avec voix consultative comme représentant du Conseil fédéral (cf. Salis-Burckhardt, Droit fédéral suisse, n<sup>os</sup> 603 et 659).

Sous le régime actuel, c'est surtout aux départements qu'il incombe d'assumer cette tâche (art. 103 cst.). En raison de l'extension prise par le système départemental, les départements sont devenus en partie des unités autonomes d'action, notamment sur le plan des décisions; à cet égard, ils ne sont donc plus des organes auxiliaires de l'autorité collégiale. Pour ce qui est des affaires qu'ils doivent soumettre à cette autorité, ils constituent des unités représentant leurs propres affaires et politiquement engagées, qui tendent à obtenir de l'autorité collégiale une décision conforme à leurs propositions. Ce n'est donc que dans une mesure fort restreinte qu'ils jouent le rôle d'organes auxiliaires proprement dits. Mais à cet égard également, ils ont une vue particulière des choses: ils préparent les affaires et conseillent l'autorité collégiale selon leurs propres conceptions et selon les idées politiques qui animent chacun d'eux. Le jeu des intérêts contraires des départements, qui s'opposent au cours de la procédure des co-rapports, permet il est vrai à l'autorité collégiale de connaître les différents aspects des affaires et les diverses solutions possibles; en effet, cette procédure procure très souvent suffisamment de données pour que l'autorité collégiale puisse plus facilement prendre une décision circonstanciée. Toutefois, cela n'est pas absolument certain. Il peut arriver que le débat ne s'engage pas entre les départements intéressés ou qu'il ne donne pas des résultats suffisants.

Si dépendante que soit l'autorité collégiale du travail préparatoire accompli par les départements et de leur collaboration, elle n'en doit pas moins disposer de ses propres services auxiliaires, aménagés uniquement d'après ses besoins et ses exigences. Bien que l'on soit en voie de procéder en partie à cet aménagement, la question de sa réalisation continuera, longtemps encore, de se poser. Le projet de loi (art. 39 à 43) prévoit l'institution d'organes d'état-major. La Chancellerie fédérale depuis sa réorganisation et, de tout temps, quelques secrétariats de département ainsi que de nombreuses commissions ont assumé la fonction de ce qu'on désigne maintenant sous le terme d'état-major. A cet égard, il n'y a pas d'innovation fondamentale.

### 223.2 *La concurrence entre organes de décision et d'exécution et organes d'état-major*

L'administration fédérale n'est pas mieux protégée que l'économie et l'armée contre l'antinomie existant entre les organes de décision et d'exécution et les organes d'état-major. Les organes de décision et d'exécution, à savoir les services hiérarchiquement organisés, qui sont chargés de traiter les affaires selon les matières, ressentent souvent la concurrence des organes d'état-major que l'autorité directrice crée aux fins d'être conseillée dans l'établissement des projets et soutenue dans le contrôle des activités administratives. Inversement, les états-majors sont, à l'occasion, portés à s'arroger des fonctions directrices; ils outrepassent volontiers le rôle de pur soutien qui est le leur. Il n'est pas facile de tracer une nette délimitation des fonctions parce que la distinction entre les deux genres d'activités est très fluctuante et parce que les services d'état-major ne doivent se manifester à l'extérieur que sur mandat de l'organe directeur; de plus,

les frictions sont davantage causées par des questions d'ordre personnel que par les conditions effectives. Il importe de parer aux risques que comporte cette concurrence en établissant une organisation de détail rationnelle, en suivant une ligne nette en matière de gestion et en choisissant soigneusement les collaborateurs des états-majors.

### 223.3 *L'art de recourir aux organes auxiliaires*

La création d'organes auxiliaires, notamment d'états-majors, ne suffit pas à elle seule à résoudre les problèmes. Des services auxiliaires trop nombreux constituent une charge, dont on cherche souvent à se débarrasser en les mettant à l'écart. Il importe donc de faire preuve de mesure en instituant des états-majors. Leur travail ne doit pas devenir un but en soi; il n'a d'utilité que s'il est adapté aux besoins pratiques des organes de décision et d'exécution. Seule l'expérience peut ordinairement montrer comment et dans quelle mesure il faut recourir aux états-majors et autres services auxiliaires et leur donner les mandats nécessaires. Si la loi sur l'organisation de l'administration prévoit la création d'organes auxiliaires ou en réserve la possibilité, elle doit du même coup exiger qu'ils soient utilisés rationnellement. Le développement des services d'état-major doit permettre de décharger le Conseil fédéral et les chefs de département.

### 223.4 *La subordination des états-majors*

Les organes auxiliaires ne doivent pas graviter dans les espaces libres que comporte l'organisation de l'Etat. Sinon, ils deviendraient soit trop puissants, soit inefficaces. Cela vaut notamment pour ceux qui sont destinés à soutenir l'autorité collégiale. Les soumettre directement et exclusivement à cette autorité aurait précisément de telles conséquences. Dans ces conditions, ils n'auraient en fait aucune attache bien définie. C'est pourquoi le projet de loi prévoit que les états-majors sont rattachés soit à la Chancellerie fédérale soit au département avec lequel ils ont les liens les plus étroits (art. 41 et 42). Un état-major est donc toujours attribué à un organe directeur; il n'est nullement une institution autonome. Dans ces limites, il est également intégré dans l'organisation hiérarchique. L'organe auquel il est attribué assume les fonctions du supérieur et a tous les droits de donner des instructions (sauf pour quelques offices chargés du contrôle et de la coordination ainsi que pour certains services d'état-major s'occupant de recours).

Quant au service d'état-major, il n'a pas de compétence propre de prendre des décisions, surtout lorsque les effets de celles-ci s'exercent hors de son champ d'activité. Dans ses relations avec des organes de décision et d'exécution, un service d'état-major ne donne pas d'ordres, à moins qu'il n'y ait expressément été autorisé par une règle de droit ou n'en ait reçu mandat de l'organe directeur. Cela peut, par exemple, entrer en considération lorsqu'il s'agit d'instructions de caractère technique.

### 223.5 Genres d'organes auxiliaires au service de l'autorité collégiale

L'état-major est une institution destinée à seconder les organes directeurs. Il y est surtout fait appel dans les domaines de la planification, de l'organisation, de la préparation des travaux, de la coordination et de la surveillance. Dans l'état actuel des tâches qui lui incombent, l'autorité collégiale a principalement besoin d'institutions auxiliaires dans les domaines suivants:

- législation,
- finances,
- politique conjoncturelle et structurelle,
- défense générale,
- aménagement du territoire et protection de l'environnement,
- transports et économie énergétique,
- organisation de l'administration fédérale,
- activité de l'autorité collégiale,
- contrôle des finances,
- personnel.

Les organes auxiliaires peuvent être institués sous différentes formes: commissions d'experts permanentes ou ad hoc qui comprennent des membres appartenant ou non à l'administration, experts privés désignés individuellement, délégués, voire services administratifs. Au sens étroit du terme, on n'entend par «état-major» que des délégués, des services officiels et des commissions internes de l'administration; le plus fréquemment, on les appelle services ou organes d'état-major. Jusqu'à présent, les autres institutions auxiliaires n'ont pas reçu de désignation générique si l'on excepte la catégorie des conseillers. La constitution prévoit la possibilité d'y recourir (art. 104 et 105). Dans les dispositions d'exécution de la loi (art. 47 P), il sera opportun de prescrire expressément que les organes auxiliaires devront être indépendants des groupements représentant des intérêts, par exemple les associations économiques, les partis, etc. Il importe que des intérêts particuliers ne soient pas défendus devant le Conseil fédéral sous le couvert de commentaires et de conseils de nature scientifique. Lorsque les organes auxiliaires expriment le point de vue de groupements représentant des intérêts, il convient de le préciser. Nos directives du 3 juillet 1974 sur l'institution, le mode de travail et le contrôle de commissions extraparlimentaires (FF 1974 II 467) ont, pour la première fois, établi des règles à ce sujet (cf. ch. 213, 222, 223, 233 de ces directives).

### 223.6 Renonciation à l'institution d'un «état-major politique général»

Une proposition faite à plusieurs reprises, mais qui n'a jamais été réalisée sous quelque forme que ce soit, vise à la création d'un «état-major civil général» («brain-trust», conseil scientifique adjoint au pouvoir exécutif, équipe de conseillers du gouvernement). Il n'y a pas lieu de s'étonner de ces dénominations, qui n'évoquent qu'un vague organisme, ne pouvant certainement pas avoir les caractères essentiels d'un état-major.

Une forme plus concrète d'état-major général pourrait être caractérisée comme il suit: le chef d'un petit groupe de collaborateurs hautement qualifiés provenant de différents domaines et capables de collaborer sur la plan interdisciplinaire serait constamment à disposition. Ce groupe ne saurait guère être assez important pour pouvoir traiter par ses propres moyens l'ensemble des problèmes qui se poseraient; il constituerait à vrai dire un «cerveau» chargé de déterminer les problèmes et de les définir. Il pourrait disposer dans tout le pays de conseillers et d'experts qui s'engageraient à exécuter en priorité les tâches qui leur seraient confiées par l'organe d'état-major et qui consisteraient, par exemple, à élaborer en groupes de travail des avis donnés oralement ou par écrit, ou des données servant de base d'appréciation. Toutefois, la réalisation d'une telle idée s'achoppe aujourd'hui à un grand nombre d'obstacles; il s'agit surtout des difficultés suivantes:

- les relations entre le chef de ce groupe et le chancelier de la Confédération, en tant que celui-ci n'assumerait pas lui-même cette tâche, ainsi que les rapports avec les départements seraient très difficiles à définir; des conflits de compétence seraient sans doute inévitables;
- le recrutement de personnalités capables serait fort ardu;
- il serait difficile d'utiliser efficacement un tel service dont l'activité consisterait essentiellement à étudier des problèmes;
- à supposer que cet organe fonctionne de manière efficace grâce à la qualité des personnalités désignées et à une utilisation rationnelle de ses services, il serait l'objet d'une défiance générale sur le plan politique ainsi que de la jalousie de l'administration; son activité serait donc à la longue menacée de paralysie. Au contraire, si les qualités nécessaires lui faisaient défaut, un tel organe serait inutile;
- l'institution serait coûteuse; les frais qu'elle causerait ne seraient justifiés que s'il y avait des garanties suffisantes de succès.

Comme la commission d'experts, nous sommes de l'avis qu'un tel «*état-major civil général*» ne répond à aucune nécessité et que, dans les conditions actuelles, il serait en tout cas plus simple et plus conforme aux exigences de l'organisation d'obtenir les effets escomptés en aménageant et en renforçant les services d'état-major qui existent.

## 224 Réglementation du pouvoir d'organiser

### 224.1 *Le problème et la solution adoptée jusqu'ici*

#### 224.11 Le pouvoir d'organiser

La notion d'organisation en tant qu'activité implique la *création d'unités administratives*, leur subordination et aussi l'*attribution à ces unités administratives de la compétence les habilitant à exercer leur activité*. A qui appartient-il d'organiser l'administration fédérale, y compris l'attribution de la compétence

précitée? C'est là une question qui se pose pratiquement depuis que l'Etat fédéral existe (cf. annexe du rapport de la commission d'experts). Ainsi que cela ressort clairement de la constitution (art. 85, ch. 1<sup>er</sup>), c'est le législateur qui est en premier lieu appelé à assumer cette tâche. Mais il est indiscutable que le législateur ne peut pas régler lui-même toute l'organisation de l'administration, des principes généraux aux moindres détails. La constitution, qui charge l'Assemblée fédérale de régler elle-même certains domaines de l'organisation (art. 85, ch. 3: traitements, création de fonctions permanentes), le prévoit déjà. En outre, la pratique suivie dès le début par l'Etat fédéral pour l'adoption des règles touchant l'organisation a exigé une large délégation des attributions: le Conseil fédéral a été chargé par la voie légale – toujours avec la possibilité de déléguer ses attributions – de parfaire et de compléter l'organisation de l'administration. Ni le législateur ni l'Assemblée fédérale n'ont donc été seuls à exercer leur activité dans ce domaine du droit public.

#### 224.12 La réglementation sous le régime en vigueur

La loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale établit un régime de délégation particulier: la loi elle-même énumère les départements et les divisions. Elle décrit les tâches de celles-ci (art. 29 à 35) sans qu'il s'agisse d'une véritable délégation de compétence au sens juridique du terme; ces dispositions ont un caractère impératif en ce sens que le Conseil fédéral ne peut procéder, entre les départements, à une répartition des tâches énumérées qui ne serait pas conforme à la loi. Celle-ci précise que c'est le Conseil fédéral qui détermine les attributions des unités administratives (art. 23), toujours sous la réserve que ces attributions n'aient pas été conférées par des lois spéciales: Le Conseil fédéral, se fondant sur sa compétence de déléguer des attributions, a édicté le 17 novembre 1914 un arrêté donnant aux départements et aux services qui en dépendent la compétence de régler certaines affaires (arrêté modifié à plusieurs reprises). *Ce régime de délégation* étant complété par des lois et arrêtés fédéraux, donc par des dispositions d'un rang supérieur, et n'ayant pas toujours été mis à jour du point de vue de la forme, l'image d'ensemble qu'on en retire aujourd'hui est fort peu satisfaisante. *Il est donc difficile d'avoir une vue d'ensemble sur la répartition des attributions dans l'administration fédérale.* Il existe également des lacunes qui pourraient avoir des effets fâcheux en raison de l'adoption de la nouvelle loi sur la procédure administrative et de l'extension donnée à la juridiction administrative.

Dans la mesure où la loi de 1914 sur l'organisation de l'administration a attribué des tâches aux départements ou à des divisions, l'Assemblée fédérale peut établir des dispositions qui s'en écartent en vertu d'un acte non soumis au référendum: selon l'article 27, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi en vigueur, la répartition des affaires entre les départements peut être modifiée par un arrêté fédéral simple ou par un «arrêté de l'Assemblée fédérale». Le Parlement est donc habilité à déroger à la loi; ses décisions modifient celle-ci sans possibilité de recours au référendum.

Le Conseil fédéral a également la compétence de déroger à la loi: Selon l'article 27, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi actuelle sur l'organisation de l'administration fédérale, il peut modifier la *répartition des affaires entre les services d'un même département*. A cet égard aussi, la réglementation légale donne la compétence de modifier le régime par des actes d'un rang inférieur.

Finalement, la loi actuelle sur l'organisation de l'administration fédérale prévoit (art. 36) que de *nouvelles tâches*, non prévues dans la répartition faite à l'époque, doivent être attribuées directement par le Conseil fédéral au département auquel elles ressortissent le plus naturellement. En conséquence, c'est le Conseil fédéral qui peut procéder à la délégation de compétence lorsque de nouvelles tâches se présentent. Il doit uniquement donner connaissance de sa décision à l'Assemblée fédérale (art. 36, *in fine*).

Cette réglementation de la compétence est non seulement compliquée, elle est aussi singulièrement affaiblie. Sans doute a-t-elle permis au Parlement ou au Conseil fédéral d'apporter des modifications à la loi, ce qui a assuré une mobilité bienvenue sur le plan de la procédure. Mais, simultanément, on a ouvert la voie à une insécurité juridique qui ne cesse de s'accroître; l'ordre d'importance des différents actes législatifs n'a, en partie, plus été respecté. De plus, la réglementation de la compétence a souvent été établie sous l'empire de la nécessité.

La loi du 12 mars 1948 relative à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947 et à la nouvelle série du Recueil des lois a fixé certaines limites dans le domaine de la réglementation de la compétence. L'article 7 de cette *loi sur la force obligatoire* prescrit que les services des départements n'ont désormais la compétence d'édicter des dispositions ayant force obligatoire générale que si une loi ou un arrêté fédéral le prévoit. Ainsi, le Conseil fédéral ne peut plus déléguer des attributions d'ordre législatif aux services; en outre, un frein a été mis à la délégation secondaire d'attributions par les départements, lesquels déléguaient précédemment de leur propre chef à leurs divisions la compétence d'édicter des règles de droit; il importera de maintenir cette limitation (cf. art. 64, 5<sup>e</sup> al., P).

## 224.2 *Les idées maitresses inspirant la nouvelle réglementation*

### 224.21 Situation initiale

La nouvelle réglementation doit tenir compte de deux faits essentiels.

En raison même de la nature de la matière, *il importe de répartir l'exécution des tâches du pouvoir exécutif*. L'idée qui est à la base de l'article 103 de la constitution, à savoir que «les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements...» et que «la législation fédérale peut autoriser les départements ou les services qui en dépendent à régler eux-mêmes certaines affaires», conserve sa pleine valeur dans l'administration moderne. Il n'est en effet possible de maintenir l'efficacité du pouvoir exécutif et sa capacité de fonctionner que si les organes directeurs (le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale,

les membres du Conseil fédéral, mais aussi les fonctionnaires supérieurs) sont déchargés de certains travaux et peuvent concentrer leur activité sur les affaires qu'ils doivent précisément garder en main. A l'avenir, il faudra également une délégation de compétence.

Il s'agit de confier aux services administratifs subalternes des attributions conformes à leur structure, à leur fonctionnement et à leur rang. On peut, d'une manière plus précise, parler d'une *répartition de la compétence d'agir et de décider en vertu de la loi*.

D'une part, on répartit des *attributions* au sens étroit et absolu du terme, notamment la *compétence de créer du droit et de l'appliquer*. D'autre part, la répartition porte aussi sur des tâches ne consistant qu'à examiner et à préparer les affaires. En l'occurrence, l'activité de l'organe à qui une compétence est attribuée n'aboutit pas à une décision ayant force obligatoire, mais consiste à traiter à fond la question qui est de son ressort; si des décisions s'imposent, celles-ci sont prises par d'autres organes.

L'autre point essentiel dont il importera de tenir compte à l'avenir a déjà été abordé: pour des raisons pratiques, *le législateur ne peut pas fixer lui-même l'ensemble de l'organisation* de l'administration fédérale, y compris la répartition des attributions. Cela dépasserait ses forces car il devrait s'occuper de détails qui ne sont nullement en rapport avec le rang des actes qu'il édicte et qui exigent aussi certaines connaissances techniques en matière d'administration; c'est dire qu'il devrait y consacrer un temps disproportionné. Mais, chose plus grave, le législateur devrait sans cesse reviser ses dispositions, *la mobilité de l'organisation étant une exigence absolue de l'administration moderne*.

#### 224.22 Précision de la réglementation légale

Il résulte de ce qui précède que dans la réglementation future, les décisions fondamentales les plus importantes devront être prises par la loi elle-même. Ce que la loi règle ne doit être modifié que par une autre loi. Une gestion administrative rationnelle suppose que *la structure de l'organisation et les méthodes de travail de l'administration puissent chaque fois être rapidement adaptées à de nouvelles conditions*. Pour assurer la mobilité indispensable, il importe de ne régler à l'échelon de la loi que les principes les plus importants de l'organisation. Pour assurer une meilleure vue d'ensemble, il faut en outre réunir le plus possible de dispositions organiques dans un seul acte législatif embrassant toute l'administration de la Confédération.

Il ressort déjà de l'article 48 du projet que l'administration fédérale sera subdivisée en départements et en offices, partiellement en groupements d'offices, et, aux échelons inférieurs à celui des offices, en unités administratives de moindre importance.

Jusqu'à quel point la loi doit-elle fixer les détails de l'organisation? C'est là une question d'opportunité.

### 224.3 Solutions possibles pour l'aménagement du pouvoir d'organiser

#### 224.31 Les trois solutions possibles

Il est loisible de choisir entre les solutions suivantes pour établir la nouvelle réglementation en matière d'organisation :

- Le projet de loi sur l'organisation de l'administration se borne à énumérer les départements; la compétence de créer des offices et de les attribuer aux départements est laissée au Conseil fédéral.
- Le projet énumère non seulement les départements, mais aussi tous les offices et règle leur subordination aux départements.
- Le projet indique séparément les départements et les offices; la compétence d'attribuer les offices aux départements (subordination) est laissée au Conseil fédéral.

#### 224.32 Questions juridiques à résoudre préalablement

Avant d'apprécier la valeur respective des trois solutions possibles, il importe de déterminer s'il est admissible, selon l'article 85, chiffres 1<sup>er</sup> et 3, de la constitution, en liaison avec l'article 5, 2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> alinéas, de la loi sur les rapports entre les conseils, que l'Assemblée fédérale confère au Conseil fédéral des attributions en matière d'organisation. Il faut donc se demander *si la loi peut déléguer des attributions*; en d'autres termes, le législateur a-t-il le droit de transmettre à un autre organe de l'Etat la compétence de légiférer et de l'habiliter à créer à sa place du droit par une ordonnance législative.

En Suisse, la doctrine en matière de droit constitutionnel présente de sérieuses divergences quant à l'admissibilité de la délégation. Cette délégation est notamment admise en principe par Fritz Fleiner (Schweizerisches Bundesrecht, 1923, p. 413 s.), par Burckhardt (Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 1931, p. 666) et par Ruck (Schweizerisches Verwaltungsrecht, tome 1, 1951, p. 86 s.); tous ces auteurs n'admettent toutefois la délégation de la compétence de légiférer que dans des limites restreintes. En revanche, la délégation par la loi est en principe rejetée par Giacometti (Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, 1960, p. 158 s.); cet auteur considère en principe que le pouvoir exécutif ne peut établir des règles de droit que par des ordonnances d'exécution.

La jurisprudence du Tribunal fédéral a de tout temps été conforme à la doctrine dominante; elle admet la délégation par la loi, si ce n'est de manière générale, du moins pour certaines matières, pourvu qu'elle ne soit pas interdite par une disposition constitutionnelle (ATF 88 I 33, 92 I 45, 96 I 712).

Comme Burckhardt le constatait déjà, il n'est pas possible de déterminer selon un critère général jusqu'où s'étend la compétence de déléguer. Selon cet auteur, il y a lieu de réserver à l'Assemblée fédérale la compétence de légiférer sur d'«importantes questions». Il en résulte qu'il faut déterminer par un jugement de valeur de caractère général ce qui doit être réglé par la loi; c'est donc pour une très large part une question de mesure que de déterminer dans quelle limite il est admissible de déléguer des attributions législatives.

Les nouveaux auteurs (Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967, p. 550; Imboden, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, 1968, tome 1, p. 102; Grisel, *Droit administratif suisse*, 1970, p. 84; Fleiner Th., *Die Delegation als Problem des Verfassungs- und Verwaltungsrechts*, 1972, p. 23) cherchent à établir des limitations à l'instar de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne à son article 80, 1<sup>er</sup> alinéa. Cette disposition déclare la délégation admissible, mais précise que la teneur, le but et l'ampleur de la compétence donnée doivent être déterminés dans la loi.

L'article 85 (ch. 1<sup>er</sup> et 3) de la constitution *n'exclut pas la possibilité de déléguer la compétence de légiférer sur les autorités fédérales et les fonctions publiques*. Lorsque le législateur délègue dans la loi une partie de sa compétence en matière d'organisation au Conseil fédéral, comme il l'a fait à l'article 27 de la loi en vigueur, il n'outrepasse pas les limites fixées par la constitution et la loi; on dispose donc de la base constitutionnelle pour l'insertion dans la nouvelle loi d'une disposition (art. 64 P) réglant la délégation.

### 224.33 Appréciation des différentes solutions

*La première des solutions* entrant en considération pour les articles 62 et 64 se limite à énumérer les départements dans la loi et laisse au Conseil fédéral le soin de créer les offices et de les attribuer aux départements. Dans ce cas, il faudrait renoncer à mentionner dans la loi les groupements d'offices et les offices, et confier au Conseil fédéral la compétence de les créer et de les attribuer aux départements. *On lui laisserait donc la compétence de régler toute l'organisation des départements*. Cette solution offrirait l'avantage d'assurer une souplesse suffisante au système; il serait possible, en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral, de procéder aux modifications nécessaires plus rapidement que par la voie de la législation. Ainsi, le Conseil fédéral pourrait procéder à des attributions provisoires dans certains cas controversés, recueillir des expériences, puis fixer définitivement la structure des services administratifs. Du point de vue de la responsabilité aussi, cette solution apparaît logique et conséquente: le Conseil fédéral assume la responsabilité pour tout ce qui se passe dans le domaine qui est de son ressort. Pour qu'il puisse assumer cette responsabilité, il devrait avoir la possibilité d'aménager l'administration de la manière qu'il estime opportune.

Il y a cependant lieu de remarquer à ce propos que la matière d'une loi générale sur l'organisation serait très fortement réduite et qu'une telle solution apparaît problématique, notamment en ce qui concerne le droit de déléguer des attributions.

*La seconde solution se caractérise par une réglementation étendue dans la loi elle-même*. Celle-ci fixerait la structure des départements en énumérant les groupements d'offices et les offices qui en relèvent. Pour apporter des modifications, il serait nécessaire de suivre la procédure législative; dans ce cas, le problème de la délégation par la loi ne se pose somme toute pas. Le Conseil fédéral pourrait être chargé de l'organisation de détail, notamment du fractionnement des offices en divisions et en sections, ainsi que de l'attribution des tâches.

C'est la solution proposée par la commission d'experts dans son rapport (cf. p. 42 et 72). Cette commission a, dans sa majorité, estimé qu'il est souhaitable que la loi détermine la structure de l'administration jusqu'à l'échelon des offices. Pour assurer une certaine souplesse au système, on pourrait envisager de procéder à la création d'offices et à leur attribution aux départements en vertu d'un *arrêté fédéral de portée générale* selon l'article 7 de la loi sur les rapports entre les conseils (avec exclusion du référendum).

Ce sont surtout les exigences touchant la *souplesse du système* qui s'opposent à une réglementation étendue de l'organisation dans la loi elle-même; *vouloir régler les questions d'organisation par la voie de la législation est pour une très large part contraire à la nécessité d'adapter rapidement l'organisation de l'administration aux nouvelles conditions*. C'est parce qu'on devait disposer d'un pouvoir autonome d'organisation qu'il a fallu insérer dans la loi en vigueur des règles de délégation étendues et prévoir à l'article 27, 2<sup>e</sup> alinéa, la compétence habilitant le Conseil fédéral à modifier la répartition des affaires entre les services d'un département et, à l'article 36, celle d'attribuer de nouveaux services et de nouvelles affaires.

Si, comme on le peut le constater, le droit actuel s'est efforcé de fixer dans la loi elle-même des prescriptions réglant en détail l'organisation (p. ex. l'énumération des tâches), c'est parce qu'on entendait maintenir sous contrôle l'appareil administratif. Il en est résulté que les normes en cause, rapidement dépassées par l'évolution des conditions, ont été très tôt surannées.

A l'intention de recourir à l'*arrêté fédéral*, on peut objecter que cette forme d'acte législatif permettrait tout au plus de gagner le temps que dure le délai référendaire, car la procédure législative se déroule également devant l'Assemblée fédérale. De plus, il y a lieu de relever qu'en soi, l'*arrêté fédéral* manquerait quelque peu de poids. Une solution intermédiaire comporterait en outre le désavantage qui affecte déjà la situation juridique actuelle, laquelle est peu satisfaisante; il est nécessaire de rechercher dans deux ou plusieurs actes législatifs de rang différent des réglementations qui sont en étroit rapport.

Nous donnons la préférence à la *troisième variante*, qui prévoit l'*énumération des départements et des offices dans la loi, ainsi que l'attribution des offices aux départements par le Conseil fédéral*. Cette variante constitue une solution moyenne par rapport aux deux autres<sup>1)</sup>; comme la première solution, elle ne laisse pas au Conseil fédéral le soin de prendre toutes les décisions importantes et ne concentre pas, comme la seconde, l'essentiel de la compétence en matière d'organisation entre les mains du législateur. Seules des dispositions de caractère fondamental et durable ont été insérées dans le projet de loi. L'énumération des offices dans la loi (art. 62) signifie juridiquement que *des offices fédéraux ne peuvent être créés qu'en vertu d'une modification ou d'un complètement de la loi sur l'organisation de l'administration*; en revanche, c'est le Conseil fédéral qui règle l'attribution des offices aux départements (art. 64, 1<sup>er</sup> al.).

<sup>1)</sup> Elle ne va pas aussi loin que les attributions dont disposent les gouvernements de l'étranger et la plupart des exécutifs cantonaux.

La principale décision de caractère fondamental, à savoir la création des offices, continue d'être réservée à l'Assemblée fédérale. Du point de vue de la délégation par la loi, cette solution peut être défendue par des arguments pertinents. En effet, la teneur des réglementations que doit établir le Conseil fédéral est définie par le législateur; le cadre des dispositions d'un rang inférieur (ordonnance du Conseil fédéral réglant l'attribution d'offices aux départements) est clairement tracé. Les éléments indispensables à l'aménagement de la structure administrative – les offices – sont mis à disposition par l'Assemblée fédérale, tandis qu'il incombe au Conseil fédéral de construire avec ces unités, en les groupant selon des critères objectifs, des départements de dimensions plus ou moins équilibrées et suffisamment homogènes, susceptibles d'être dirigés convenablement.

L'avantage que présente cette solution réside surtout dans la *mobilité* qu'elle assure au système. Le Conseil fédéral reçoit une compétence assez étendue et assume une responsabilité suffisamment large pour pouvoir organiser le pouvoir exécutif de façon rationnelle. Des limites légales aussi strictes que celles que fixe le droit actuel en matière d'organisation ne sauraient permettre de faire face aux exigences que pose la rapide évolution caractérisant notre époque. La Confédération se voit sans cesse chargée de nouvelles tâches, d'anciennes tâches prennent de l'ampleur et l'importance relative des différentes activités de l'Etat se modifie. Des domaines qui, il y a un certain nombre d'années, ne suscitaient guère l'intérêt public jouent subitement un rôle de premier plan (p. ex. l'économie énergétique, la défense économique) et de nouvelles activités interdépartementales se font jour; au contraire, d'autres tâches sont reléguées à l'arrière-plan. Il en résulte qu'il est indispensable, pour faire face à de nouvelles tâches ou pour tenir compte de nouveaux points de force, de restructurer des offices, de leur donner une nouvelle dénomination, d'en grouper ou d'en séparer certaines parties pour les attribuer à un autre office ou les attribuer à un autre département. En ce qui concerne l'organisation des offices, il faudra veiller davantage à sauvegarder l'unité de la matière, à faciliter le déroulement des travaux et à répartir d'une façon aussi égale que possible le poids du travail entre les chefs de département.

L'évolution des facteurs exogènes influant sur le droit en matière d'organisation de l'administration fédérale – politique, économie, science, obligations internationales – se poursuivra probablement à un rythme aussi rapide que jusqu'ici. Cela signifie qu'il sera également nécessaire, au cours de ces prochaines décennies, de procéder à intervalles relativement rapprochés à certaines adaptations. Si notre pays veut satisfaire aux exigences qui en découlent sur la plan de la procédure et de l'organisation, il importe que *le droit fédéral en matière d'organisation soit suffisamment souple et adaptable*. Il ne sera cependant possible de faire face à ces exigences que si *la compétence de procéder aux adaptations nécessaires est attribuée dans une plus large mesure au Conseil fédéral*.

Pour que le contrôle du pouvoir d'organiser, qui appartient à l'Assemblée fédérale, ne lui échappe pas, il importe de développer ses attributions en matière de haute surveillance dans toute la mesure nécessaire<sup>1)</sup>.

#### 224.4 La compétence en matière d'organisation de détail

Il est nécessaire de disposer d'une règle de compétence simple mais claire en matière d'organisation de détail pour avoir une réglementation légale suffisamment précise. Renonçant à la pluralité des organes qui assumaient cette tâche, au détriment de la clarté de la réglementation, le projet cherche autant que possible à mettre dans les mains d'une seule autorité la compétence de réglementer l'organisation de détail. Nous avons déjà exposé les raisons pour lesquelles cette autorité ne saurait être le législateur. Cela correspond à la logique des choses et, au fond, à ce que visait le régime actuel, à savoir que *le Conseil fédéral établit pour l'essentiel l'organisation de détail*. Pour reprendre et rendre plus claires les dispositions des articles 23, 27 et 36 de la loi actuelle sur l'organisation de l'administration, le Conseil fédéral doit être tenu de *fixer dans les grandes lignes l'organisation des départements, des groupements et des offices*, de répartir les tâches ou les attributions au sein du pouvoir exécutif et, lorsque c'est nécessaire, de fixer des règles de procédure en sus de la loi sur la procédure administrative (cf. art. 64 P).

Au sujet de cette répartition du pouvoir d'organisation entre le Conseil fédéral et les chefs de département, on pourrait objecter qu'elle a un caractère trop centralisateur et qu'elle attribue au Conseil fédéral, en tant qu'autorité collégiale, de trop nombreuses tâches en matière d'organisation. Le système de la délégation, observe-t-on, exige que l'essentiel du pouvoir d'organisation soit reporté sur le chef de département et sur le chef d'office. Il est cependant important, si l'on veut assurer le bon fonctionnement de l'administration et asseoir son autorité, que *l'ensemble de l'administration reçoive en principe sa structure d'un organe central assumant une responsabilité politique* et que ses tâches soient fixées par cet organe. Le Conseil fédéral doit précisément assumer cette tâche. En conséquence, il lui incombe de fixer l'organisation des départements et des groupements ainsi que la structure générale des offices (constitution de divisions principales et de divisions, art. 64, 2<sup>e</sup> al., P). L'article 65 du projet montre nettement que le Conseil fédéral ne doit pas tout organiser lui-même; cette disposition charge le chef de département de l'organisation de détail proprement dite et du parachèvement de l'organisation.

#### 224.5 Critères pour l'attribution de compétence

Il importe de confier les tâches aux organes administratifs qui, en raison de leur structure, de leur capacité de travail et de leur situation dans l'appareil administratif et au sein de l'Etat, paraissent les plus capables de s'en acquitter.

<sup>1)</sup> L'examen du budget (attribution de personnel), la surveillance financière (traitements) et le contrôle de l'organisation (Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale) constituent les principaux moyens d'exercer cette surveillance.

Les attributions doivent être réparties en conséquence. Il y a lieu de prendre en considération l'importance de l'activité en cause, notamment des actes officiels qui en résultent (actes législatifs, actes administratifs, mesures gouvernementales). Cette importance peut, à vrai dire, être appréciée différemment. On peut, par exemple, se fonder sur le nombre des personnes touchées par les actes ou les mesures officiels, ou, au contraire, sur les conséquences qui en découlent pour l'individu directement touché. Mais il est aussi possible de choisir comme critère l'intérêt public ou de prendre en considération la portée financière et les effets politiques de la disposition ou de la mesure.

*Les attributions données à un service doivent autant que possible concorder avec les tâches qu'il assume.* Celui qui a la compétence de prendre une décision et en assume la responsabilité devrait être aussi celui qui traite effectivement la question. Ce principe ne peut, il est vrai, être appliqué qu'approximativement parce que le régime constitutionnel tend à faire prendre le plus possible de décisions aux organes dirigeants de l'administration et que le système de contrôle du Parlement est aménagé de manière à faire supporter la responsabilité politique au Conseil fédéral.

L'attribution de compétence doit en outre tendre à éviter un fractionnement excessif du pouvoir de décision. Or cette exigence est contraire aux critères précités, qui comportent déjà eux-mêmes des éléments procédant d'intentions contradictoires; de telles contradictions sont toutefois inhérentes aux principes qui sont à la base de l'organisation des institutions étatiques, lesquelles sont en fait l'objet de réglementations s'inspirant de considérations de diverse nature.

Une autre règle, qui s'intègre dans cette structure complexe, veut que la répartition ne soit pas à ce point différenciée que les contrôles s'exerçant en vertu du droit de surveillance et sur le plan du droit pénal administratif puissent être rendus inopérants.

Le citoyen exige que les actes officiels qui le concernent n'émanent pas de services administratifs subalternes; c'est une particularité fort répandue en Suisse. Dans cet ordre d'idées, le citoyen désirerait ne recevoir les actes administratifs qui le touchent que d'organes responsables à son égard soit directement (par la voie de l'élection) soit indirectement (par représentation).

#### 224.6 Publication

Les dispositions sur l'organisation doivent non seulement être toujours adaptées à l'état effectif des attributions – ce qui n'est pas toujours le cas actuellement –, mais elles doivent aussi être accessibles à chaque administré. S'il faut lutter contre le manque de clarté de la réglementation, il importe également d'obtenir que les textes soient régulièrement publiés, bien que l'obligation de le faire existe déjà (art. 4, let. f, de la loi relative à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances, et à la nouvelle série du Recueil des lois, en relation avec l'art. 5, 2<sup>e</sup> al., de la loi sur les rapports entre les conseils). La

nouvelle législation sur la procédure et la juridiction administratives de 1968 a accru les exigences quant à la publication de ces textes. Le projet de loi en tient compte (art. 64, 6<sup>e</sup> al., et 65, 1<sup>er</sup> al.).

## 225 Contrôle de l'administration

Si l'on pousse très loin la *délégation de compétence* ou la *décentralisation* des attributions sur laquelle le Conseil fédéral statue principalement, il faut aussi renforcer et élargir les contrôles exercés sur l'administration. Cela permet en premier lieu d'assurer l'unité relative de l'administration fédérale en obligeant les organes très ramifiés qui exercent la compétence à viser les mêmes objectifs et à appliquer le droit de manière uniforme. En second lieu, les principes régissant l'organisation et le comportement des services (légalité, efficacité, rationalité) doivent surtout être appliqués en faveur du citoyen et des autres pouvoirs de l'Etat. C'est dans l'accomplissement de l'ensemble de ces conditions que se réalise – et c'est là le troisième élément – le régime de responsabilité particulier à l'Etat fondé sur le droit.

En vertu des prescriptions légales, l'administration est soumise à un réseau serré de contrôles. Le Conseil fédéral doit exercer une surveillance directe sur l'administration (art. 102, ch. 15, cst.), l'Assemblée fédérale dispose du droit de haute surveillance (art. 85, ch. 11, cst.) et, finalement, la cour administrative fédérale assume le contrôle juridique (art. 114<sup>bis</sup> cst.). En outre, l'opinion publique, la presse et les moyens modernes d'information collective exercent de différentes manières un contrôle sur les activités de l'administration. Les contrôles à l'intérieur de celle-ci jouent un rôle essentiel: l'administration surveille elle-même ses activités de manière à avoir la situation bien en main. Le contrôle qu'assurent les décisions sur les recours administratifs est complété par le contrôle financier, celui de la gestion et celui qui s'exerce sur le personnel.

Comme il ressort des considérations qui précèdent, il existe déjà aujourd'hui des possibilités étendues de contrôle au sein de l'administration. L'institution du recours hiérarchique, celle du recours administratif, du recours de droit administratif, du contrôle des finances et du contrôle élargi de l'administration qu'exerce le Parlement soumettent les fonctionnaires à une surveillance permanente et intense. A l'heure actuelle, ceux-ci doivent – du moins s'ils occupent une fonction supérieure – consacrer une bonne partie de leur temps à l'établissement de rapports et de comptes rendus. C'est pourquoi la surveillance s'exerçant sur les «actes externes» de l'administration doit, pour le moment, être considérée comme suffisante, étant donné les possibilités d'intervention du citoyen, du Parlement ainsi que des autorités dont relèvent hiérarchiquement les services.

Il en va autrement des «actes internes» de l'administration, notamment des instructions et mandats internes, donnés à l'administration sous forme de circulaires par le Conseil fédéral ou d'autres organes supérieurs. Il arrive qu'on ne prête qu'une attention insuffisante à ces instructions et mandats. Fréquem-

ment, on part de l'idée que les divisions et autres services qui ne s'en tiennent pas aux instructions doivent eux-mêmes en supporter les conséquences sous forme d'un surcroît de travail ou de perte de temps lorsque les effets de leur incurie apparaissent nettement.

Dans ce domaine, il est nécessaire d'instituer un système de contrôles plus serré, non seulement à l'échelon supérieur (Conseil fédéral). Une importance particulière revient aussi au développement de l'appareil de contrôle au niveau des départements, où il conviendrait en particulier d'attribuer aux secrétariats généraux non seulement des tâches plus étendues, mais encore une compétence d'autant plus grande. Ces secrétariats devraient assumer cette surveillance de deux manières: tout d'abord en exerçant un contrôle sur l'exécution de toutes les tâches confiées par le Conseil fédéral au département et aux offices, d'autre part en déterminant si les propositions du département au Conseil fédéral, qui sont établies par les offices, satisfont en tous points aux directives générales sur la procédure, l'exécution technique, la publication dans le Recueil officiel ou la Feuille fédérale, l'information du public, etc. D'autres contrôles s'exécutant selon les instructions du chef de département seraient concevables, par exemple sur le plan juridique ou financier.

Lors de la modification prévue de la loi y relative, il importera d'examiner de manière détaillée comment et dans quelle mesure la Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale (selon le projet: Office fédéral de l'organisation) pourra être appelée à coopérer à l'exécution de cette tâche de contrôle.

La Chancellerie fédérale prête également sa collaboration pour le contrôle des actes internes. Toutefois, son activité devrait pouvoir se limiter pour l'essentiel à des contrôles sommaires s'exécutant après coup ou à des sondages. Sans cela, il faudrait développer trop fortement son appareil administratif. De plus, il ne serait pas rationnel que le contrôle des actes internes ne s'exerce qu'à cet échelon. Le nouveau régime d'organisation devra vouer une pleine attention aux contrôles internes.

Partout où il existe plusieurs organes de contrôle qui, selon les circonstances, examinent les mêmes actes administratifs, il importe d'établir une coordination permettant d'éviter des doubles emplois et, aussi, des lacunes. En l'occurrence, la règle doit être, d'une part, d'harmoniser le régime des contrôles avec les attributions du Parlement et, d'autre part, de tenir compte des possibilités de contrôle du pouvoir judiciaire. Simultanément, il y a lieu de prendre en considération la législation sur la responsabilité, en vertu de laquelle certains contrôles sont également exécutés.

Un système qui délimiterait les domaines des contrôles en ce sens que le Parlement surveillerait l'activité de certains secteurs de l'administration et le Conseil fédéral les autres se justifierait théoriquement mais ne donnerait pas de bons résultats dans la pratique. Le Conseil fédéral étant responsable de l'activité de toute l'administration, il doit se réserver la possibilité de procéder en tout temps à des contrôles dans tous les domaines. Il est donc préférable de veiller à

ce que les rapports de contrôle établis à l'intention du Conseil fédéral soient également mis à la disposition du Parlement chaque fois que celui-ci décide de faire des contrôles dans le même domaine, et vice-versa. En matière de finances, le problème a été résolu de telle manière que le Contrôle des finances travaille simultanément pour les deux organes de surveillance. Les tâches de la Centrale pour les questions d'organisation seraient plus complexes si ce service devait être appelé, dans une plus large mesure, à procurer des données aux commissions de gestion. Selon les nouvelles dispositions de la loi sur les rapports entre les conseils (art. 47<sup>quater</sup>), il est urgent que les organes de surveillance se communiquent mutuellement des informations complètes sur tous les domaines soumis à leur contrôle.

Le projet de loi prescrit l'organisation et le déroulement des contrôles (cf. art. 3, 4, 22, 37, 39, 49 et 53 P), le soin de régler le détail étant laissé au Conseil fédéral. De toute façon, il est indispensable d'aménager systématiquement les contrôles au sein de l'administration. De manière générale, les contrôles ne sont guère prisés, sont difficiles à exécuter et exposés plus que toute autre activité à certaines déformations. Ils peuvent être trop rapides et superficiels, ou au contraire trop fréquents, inutilement approfondis et tracassiers. Leur véritable objectif devrait être de fournir une aide aux services contrôlés, de stimuler leur activité et de les encourager dans l'accomplissement de leur tâche. C'est en partant de telles conceptions qu'on arrivera à mettre des moyens de contrôle plus efficaces entre les mains du gouvernement et des chefs de département. L'amélioration des contrôles, surtout à l'intérieur de l'administration, représente le complément indispensable d'une répartition très poussée des attributions.

## 226 La formation de groupements

### 226.1 Définition

Lorsque le nombre des offices que comprend un département devient trop important pour que le chef du département puisse en assumer directement la direction, il y a lieu de créer un nouvel échelon entre les offices et lui, à savoir *le groupement*. L'expression de «chef de groupement» désigne un *organe de décision et d'exécution* directement subordonné à un chef de département et dont relèvent plusieurs offices. On peut discuter de cette dénomination; toutefois, elle n'a qu'une importance très secondaire. Ce qui est important, c'est l'institution elle-même. Elle a été introduite en 1967 dans l'organisation du Département militaire; la création de trois groupements au sein de ce grand département (Groupement de l'état-major général, Groupement de l'instruction, Groupement de l'armement) a, de l'avis général, donné de bons résultats. Cela a engagé la Commission d'experts à recommander la création de groupements dans d'autres départements de la Confédération<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Ch. 227.8

*Le groupement place quelques offices sous la direction d'un chef de groupement directement subordonné au chef du département. Sur le plan de l'organisation, cette solution se distingue par les caractéristiques suivantes de celle qui prévoit l'institution de secrétaires d'Etat-fonctionnaires:*

- l'échelon intermédiaire entre le chef du département et les offices n'embrasse pas l'ensemble du département;
- le département ne doit pas être complètement subdivisé en groupements, certains offices directement subordonnés au chef du département pouvant subsister à côté des groupements;
- la mobilité organique est sauvegardée; une réglementation adaptée à chaque département peut être établie aux échelons supérieurs;
- il ne se produit pas de gonflement administratif au nouvel échelon intermédiaire; la réforme n'aboutit pas à une extension des organes de direction et à la création de postes de chef.

### 226.2 Raison et but de la création de groupements

La raison principale justifiant la création de groupements est de *décharger le chef du département* de certaines activités pour lui permettre de mieux réserver son temps aux tâches gouvernementales qui doivent avoir le pas sur les autres. La création de groupements a été considérée par la Commission d'experts comme une solution plus facilement réalisable que:

- l'institution de secrétaires d'Etat-fonctionnaires,
- l'augmentation du nombre des départements et
- le maintien des conditions actuelles.

La commission se rendait bien compte, toutefois, que cette solution comporte, outre des avantages évidents, certains inconvénients tant sur le plan matériel qu'en ce qui concerne les personnes. Il s'agit donc de déterminer si les différents désavantages entrant en considération pèsent plus lourd dans la balance que le grand avantage résultant du fait que les conseillers fédéraux seraient considérablement déchargés, bien que le système gouvernemental actuel soit maintenu.

Le groupement doit donc permettre d'alléger les tâches incombant au chef de département. Il en résulte que *ses attributions procéderont pour l'essentiel de celles qui appartiennent au chef du département*. Il ne s'agira pas, dans ces conditions, de lui confier toute une série d'attributions enlevées aux offices. En effet, les efforts entrepris en vue de réformer l'administration ne visent pas, en premier lieu, à déléguer davantage d'attributions du collège gouvernemental aux chefs de département, mais tendent à conférer des attributions du chef de département aux groupements et aux offices. En d'autres termes: les offices restent des offices, qu'ils soient rassemblés au sein d'un groupement ou qu'ils continuent de dépendre directement du chef du département.

### 226.3 *Tâches, attributions et responsabilité du chef de groupement*

En règle générale, un groupement ne sera constitué que :

- s'il existe une tâche de caractère général devant être assumée par plusieurs offices,
- s'il existe en matière d'organisation, dans le domaine technique ou juridique, voire sur le plan pratique, d'étroits liens entre offices ou divisions,
- s'il faut satisfaire à d'importantes exigences en matière de coordination.

*L'exigence de l'homogénéité* (étroite interdépendance des offices faisant partie du groupement en ce qui concerne la matière) a également une certaine importance pour l'institution de groupements au même titre que pour la création d'offices ou de départements. Nous nous proposons de créer des organismes aussi homogènes que possible. Pas plus qu'au niveau des départements, on ne pourra obtenir une homogénéité parfaite à l'échelon des groupements, d'autant moins qu'elle ne peut pas même être réalisée dans tous les offices. Prétendre qu'on ne saurait diriger un groupement où d'étroites relations n'existent pas entre offices sur le plan de la matière signifierait que la direction d'un département de composition hétérogène est vraiment impossible.

Une telle manière de considérer les choses ne tient pas compte, en outre, du fait que c'est précisément dans les cas où la multiplicité des tâches incombant aux offices rend la direction du département difficile, qu'on déchargerait son chef de certaines de ses obligations pour les confier au chef de groupement. Celui-ci aurait en particulier le soin d'assumer la coordination entre les offices rassemblés au sein du groupement.

Nous estimons que la possibilité qu'auraient les chefs de département d'être déchargés de certaines tâches et de faire valoir plus fortement des points de vue dictés par l'intérêt supérieur (regain d'influence s'exerçant d'en haut) constitue des arguments importants en faveur de la création de groupements.

### 226.4 *L'intégration des chefs de groupement dans la structure du département*

Le rapport d'experts part de l'idée que le chef de groupement doit, en sa qualité d'organe de décision et d'exécution, occuper une place intermédiaire entre le chef du département et les chefs d'office. Il est inévitable que cette solution contribue à relâcher les relations directes entre le chef du département et les chefs d'office.

Nous estimons également que les relations directes des chefs d'office avec les autorités politiques supérieures ont une grande importance. Il va de soi que, pour se former une opinion, le chef du département fait chaque fois appel aux chefs d'office responsables et consulte les spécialistes compétents de l'administration. Dans chaque organisation, c'est finalement le spécialiste traitant une matière qui est le mieux renseigné sur une question déterminée. Ses supérieurs doivent recourir à lui pour obtenir les renseignements dont ils ont besoin. C'est

du système d'information dont on dispose ainsi que de l'initiative de supérieurs et du mode de direction des affaires que dépendent la qualité et l'ampleur des informations que les supérieurs peuvent obtenir. Pour le reste, c'est à celui qui assume la direction de savoir comment il peut se renseigner sur l'essentiel. A cet égard, la création de groupements ne crée pas de nouveaux problèmes.

En outre, il est possible d'avoir des contacts personnels avec le chef du département à l'occasion de conférences sur des projets de législation, de séances de groupes de travail ainsi que de réunions périodiques.

Même en cas de subordination au chef du groupement, la compétence de décider en dernier lieu peut être attribuée à des chefs d'office par délégation. Il ne saurait donc être question de supprimer tout contact direct entre la direction du département et les chefs d'office subordonnés à un groupement.

Quant aux problèmes que pose la voie hiérarchique et l'obligation de la respecter, il y aura lieu de mettre au point des règles spéciales, suffisamment souples.

Il importe, au reste, de préciser que les chefs de groupement ne devront pas être mieux classés que certains chefs d'office tant en ce qui concerne le titre que la rémunération. Selon notre proposition (art. 67 P), les titres seront les mêmes. Le classement et, partant, la rémunération seront déterminés selon l'ampleur de la tâche et de la responsabilité. Le chef d'un office très important, dépendant directement du chef du département, devra donc figurer à l'un des échelons supérieurs de la catégorie hors-classe, à un niveau plus élevé qu'un chef de groupement dont la responsabilité est moins grande.

#### 226.5 *L'aménagement des organes de direction des groupements*

Lors de la création de groupements au sein du Département militaire, on précisait déjà que, pour pouvoir assumer sa tâche, un chef de groupement devait disposer d'un état-major. On fait volontiers valoir que la création de groupements causerait une augmentation de l'effectif du personnel; certes la mise en place d'un nouvel échelon de direction exige forcément l'institution de nouveaux organes de direction (cf. art. 48, 3<sup>e</sup> al., P). Mais toute autre solution visant à décharger l'échelon de direction supérieur entraînerait inmanquablement, comme nous l'avons relevé sous chiffre 221.54, un accroissement de l'effectif du personnel. De toute manière, il importera de faire preuve de mesure à cet égard.

#### 226.6 *Résumé*

En matière d'organisation, les avantages et inconvénients d'une solution ne peuvent être appréciés correctement que:

- s'il existe une réelle volonté de procéder à une réforme,
- si l'on tient compte de tous les tenants et aboutissants, et
- si l'on met en regard les différentes solutions possibles, avec tous leurs avantages et inconvénients.

L'objectif principal de toutes les réformes est, dans le domaine qui nous occupe, de permettre au gouvernement et à l'administration d'assumer efficacement leurs tâches extraordinairement lourdes qui ne cessent de s'accroître, en disposant d'une organisation moderne qui garantisse un fonctionnement rationnel. Il importe avant tout de *décharger tous les organes de direction*, surtout l'autorité collégiale (gouvernement) et les chefs de département, de toutes les affaires de second et de troisième ordre pour permettre à ces organes de se consacrer aux questions principales. Si l'on veut sauvegarder le système collégial, il faut donc lui donner la possibilité de se vouer davantage à des activités d'un niveau supérieur.

*Le régime de répartition des tâches entre les départements dépend du nombre des conseillers fédéraux; inversement, ce nombre dépend du régime de répartition.* Si l'on créait onze départements en instituant un département présidentiel, le nombre des offices dépendant d'un chef de département resterait, un certain temps du moins, relativement faible. Eu revanche, si l'on s'en tenait à sept conseillers fédéraux – pour neuf, la situation se présenterait de manière semblable –, il faudrait soit passer à l'institution des secrétaires d'Etat-fonctionnaires, auxquels serait confiée d'une manière générale la direction de l'administration, soit créer des groupements comme il en existe actuellement au sein du Département militaire.

Nous nous sommes déjà exprimés de manière détaillée sur les avantages et inconvénients que présente l'institution des secrétaires d'Etat (cf. ch. 222): nette séparation entre direction du département et appartenance à l'autorité collégiale, manque de contact avec l'administration, compétition entre services. Des exemples récents fournis par l'étranger sont significatifs.

A notre avis, la création de groupements est, pour l'heure, la solution qui, dans les conditions propres à notre pays, permettrait le mieux de décharger plusieurs chefs de département de la somme écrasante de travail que leur impose la direction de grands départements. Chaque membre du Conseil fédéral pourrait ainsi continuer d'assumer la direction effective de son département – ce qui ne serait pas le cas si l'on instituait des secrétaires d'Etat – et, simultanément, faire face à ses obligations de membre de l'autorité collégiale.

## 227 Possibilités de restructurer l'administration fédérale

### 227.1 Remarques liminaires

Comme nous l'avons exposé sous chiffre 224.33, il importe désormais que les prescriptions en matière d'organisation assurent une mobilité suffisante à l'administration. Nous vous proposons d'aménager le pouvoir d'organisation de telle manière que le Conseil fédéral ait la compétence d'attribuer les offices aux départements. Aussi nous bornerons-nous ci-après à mettre en évidence certaines *possibilités de restructurer l'administration fédérale* sans nous déterminer dès aujourd'hui sur des questions de détail. Avant que la nouvelle loi entre en

vigueur, il faudra revoir nombre de ces questions, de sorte qu'il serait prématuré que nous précisions déjà nos intentions, sans compter que la délégation de compétence doit encore être décidée par l'Assemblée fédérale.

### 227.2 *Division selon les tâches du gouvernement*

Pour élaborer des propositions touchant la répartition des tâches de l'administration, il convient de considérer les principaux domaines d'activité de l'Etat fédéral. On tiendra compte des critères suivants pour déterminer le classement des tâches, comme on l'a fait dans le domaine de la planification financière et pour le Recueil systématique du droit fédéral:

- répartition des tâches selon des matières bien définies,
- possibilité pour les supérieurs de diriger les domaines d'activité attribués,
- maintien d'un certain équilibre entre les départements dans l'attribution des grands domaines d'activité.

En répartissant les tâches, il importe de procéder méthodiquement de manière que le domaine d'activité général puisse être subdivisé en plusieurs unités ou secteurs constitués selon les relations existant entre les matières et entre les fonctions. En l'absence d'un système s'imposant logiquement sur le plan des tâches administratives, il est inévitable que certaines différenciations se produisent sous l'effet des circonstances ou de nécessités pratiques. Il existe par exemple dans l'administration des services qui se sont développés progressivement et dont la composition n'est pas objectivement à l'abri de toute critique, mais dont les attaches organiques s'expliquent aisément par des raisons empiriques et par la tradition. C'est ainsi que la première phase de la classification des tâches, qui consiste à les subdiviser en unités ou secteurs selon la matière, est déterminée en partie par des données abstraites et partiellement aussi par des éléments empiriques.

Une fois la subdivision opérée, les unités ou secteurs d'activité sont méthodiquement groupés, au cours d'une seconde phase, en grandes formations, compte tenu du nombre des chefs de département.

En d'autres termes, les départements sont constitués selon le nombre des conseillers fédéraux, le but visé étant d'obtenir une répartition aussi équilibrée que possible des charges entre les départements.

D'après le mode de procéder qui vient d'être esquissé, dix-huit unités ont été déterminées selon les tâches du pouvoir exécutif fédéral, c'est-à-dire dix-sept secteurs d'activité correspondant à des tâches spéciales, la dix-huitième unité assumant des tâches de direction à l'échelon gouvernemental. Actuellement et dans le proche avenir, la liste de ces secteurs s'établirait comme il suit:

1. Tâches d'état-major de la direction (coordination, planification, contrôle)
2. Affaires étrangères, sans les affaires économiques extérieures
3. Droit, sécurité et ordre public
4. Défense militaire

5. Protection civile
6. Science (formation et recherche)
7. Affaires culturelles, loisirs et sport
8. Finances et budget
9. Transports et communications
10. Economie énergétique
11. Télécommunications
12. Protection de l'environnement et santé publique
13. Sécurité sociale
14. Affaires économiques extérieures
15. Industrie, arts et métiers et travail, commerce intérieur
16. Agriculture
17. Constructions fédérales
18. Aménagement du territoire

On ne trouve pas, parmi ces dix-huit secteurs d'activité, une unité chargée de la *politique sociale*. Il ne s'agit pas là d'une omission. En effet, la Confédération ne doit pas mener une politique sociale globale, car d'autres collectivités publiques assument également des tâches dans ce domaine; en outre, les affaires sociales ne doivent pas être complètement soumises à l'influence de l'Etat (soit sous forme d'intervention directe, soit par des mesures de direction, de coordination, etc.). Dans la mesure où la Confédération doit et devra prochainement développer son action dans le domaine social, celle-ci se manifestera dans les secteurs d'activité précités, notamment sur le plan de la politique sociale, dans le sens étroit du terme (sécurité sociale), dans le domaine de la santé publique, dans de nombreux domaines de l'activité économique et en matière d'aménagement du territoire. S'imbriquant dans les autres tâches de l'Etat, la politique sociale ne constitue pas un secteur strictement délimité, pouvant former une unité bien définie sur le plan de l'organisation. Au contraire, elle embrasse toute une série d'objectifs souvent contradictoires, de sorte qu'il faut éliminer les conflits qui naissent entre eux, résoudre les problèmes qui se posent en maintenant la coordination nécessaire et, pour le reste, obtenir que les nombreuses activités de l'Etat concourent au résultat. *La politique sociale est donc davantage qu'un simple secteur d'activité de l'Etat.*

Dans plusieurs cas, le réexamen auquel a été soumise la structure actuelle de l'administration a permis de constater que certaines tâches exigent impérieusement la création de nouveaux offices. Il importera, cela va sans dire, de faire preuve à cet égard de la plus grande circonspection. Toutefois, lorsque l'obligation d'assurer une organisation adéquate et de permettre à l'administration d'assumer rationnellement ses tâches réclame impérieusement la création de nouvelles unités administratives, il faudra accepter la dépense qui en résultera, qui d'ailleurs ne sera pas toujours effective.

### 227.3 *Aperçu des modifications proposées par la Commission d'experts*

- Le rapport d'expertise propose de modifier la *dénomination de quelques départements*.
- Il prévoit en outre la création de *dix nouveaux offices fédéraux*, remplaçant ou déchargeant partiellement des offices existants.
- Il propose de transférer des unités administratives d'un département à l'autre. Les unités à déplacer sont soit des offices soit des services qui leur sont subordonnés.
- En outre, le rapport recommande des changements de dénomination et des déplacements d'unités au sein des départements.
- Pour cinq départements, la commission d'experts prévoit la création de groupements; en sus des trois groupements actuels du Département militaire, six nouveaux groupements devraient être créés dans d'autres départements.
- La manière dont l'*enseignement* doit être réglé, sur la plan de l'organisation, dans la mesure où cette matière est de la compétence de la Confédération, n'a pas été *précisée* dans le rapport. Si les experts ont laissé de côté cette question, c'est parce qu'ils avaient constaté que de nouvelles dispositions sur l'enseignement étaient en préparation, que le nouveau régime des écoles polytechniques fédérales était en voie d'être réglé par la loi et que l'aide aux universités cantonales était soumise à révision. Il ne saurait être question de procéder à une réorganisation de l'enseignement sur le plan fédéral sans tenir compte de ces modifications. Toutefois, le rapport des experts insiste sur le fait que la structure actuelle de l'enseignement est devenue insuffisante et qu'il est indispensable de procéder sans tarder à une révision profonde du régime.

### 227.4 *Dénominations des départements*

#### 227.41 Propositions de la Commission d'experts

- Le Département politique fédéral doit de nouveau recevoir une dénomination qui exprime mieux les tâches qu'il assume:  
*«Département des affaires étrangères».*
- De l'avis des experts, il serait possible de supprimer le terme de «police» dans la désignation du Département de justice et police, parce que les tâches relevant de la police ne jouent qu'un rôle subalterne et que d'autres départements s'occupent aussi d'affaires de police (surtout les départements de l'intérieur, de l'économie publique et des transports). Le département devrait s'appeler: *«Département de la justice».*
- La double désignation de «Département des finances et des douanes» devrait également être amputée du terme «douanes» parce qu'il ne caractérise pas l'activité de ce département. Il suffit d'avoir la dénomination suivante:  
*«Département des finances».*
- La désignation de «Département fédéral des transports et communications et de l'énergie» est préférable à l'ancienne dénomination de «Département fédéral des postes et des chemins de fer». Toutefois, on donne trop de poids à

l'économie énergétique et le terme «économie» peut entraîner des confusions avec les tâches du «Département fédéral de l'économie publique». La situation sera encore moins satisfaisante après que l'on aura procédé aux remaniements proposés. La dénomination de «*Département fédéral des transports, des communications et des constructions*» paraît plus pertinente.

#### 227.42 Avis du Conseil fédéral

Nous pouvons rallier à ces propositions en tant qu'elles concernent le Département politique et le Département des finances et des douanes. Pour le Département de justice et police seule la désignation actuelle paraît suffisante pour définir vraiment les tâches qui lui incombent. La désignation «Département fédéral de justice» n'embrasse qu'une partie des domaines auxquels s'étend l'activité du département. Pour plus de clarté et d'exactitude, nous désirons nous en tenir à la dénomination actuelle (art. 62 P). En raison de ce que nous avons précisé dans les remarques liminaires, nous désirerions ne pas nous prononcer pour l'instant sur l'organisation du Département des transports et des communications; c'est pourquoi nous renonçons à proposer une modification de sa dénomination dans le projet de loi.

#### 227.5 Nouveaux offices fédéraux

##### 227.51 Propositions de la Commission d'experts

Nouveaux offices fédéraux:

- Office fédéral des affaires culturelles
- Office fédéral de la protection de l'environnement
- Office fédéral du logement
- Office fédéral de la législation
- Office fédéral des questions conjoncturelles
- Office fédéral de l'aménagement du territoire
- Office fédéral de la défense économique
- Office fédéral de la circulation routière
- Office fédéral des chemins de fer et de la navigation
- Office fédéral des télécommunications

#### 227.52 Avis du Conseil fédéral

##### 227.521 Création de nouveaux offices

Nous avons en principe approuvé la création, proposée par la Commission d'experts, des *offices de la protection de l'environnement, du logement, des questions conjoncturelles, de l'aménagement du territoire, de la défense économique et des affaires culturelles* (cf. art. 62, let. c, ch. 41, 45, 17, 31, 44, 18 P). En

vertu de la loi en vigueur sur l'organisation de l'administration, nous avons déjà créé, le 26 mai 1971, l'Office fédéral de la protection de l'environnement<sup>1)</sup> et l'Office fédéral du logement le 10 mars 1975.

En ce qui concerne les offices du logement, des questions conjoncturelles, de l'aménagement du territoire et de la défense économique, on ne saurait, à vrai dire, parler de la création de nouveaux services; au contraire, il s'agit de confier à un office fédéral, ayant à sa tête un directeur, les tâches assumées jusqu'ici par un délégué secondé par un service. Nous avons déjà précisé notre intention de développer ces services et de les transformer en offices fédéraux dans les messages<sup>2)</sup> que nous vous avons présentés à l'appui de projets de loi relatifs à l'aménagement du territoire, à l'encouragement de la construction de logements et à la politique conjoncturelle. Aucune objection n'a été exprimée jusqu'ici contre la création de ces offices. Nous avons approuvé la création d'un office fédéral de la défense économique et d'un office des affaires culturelles. La réorganisation du Service de la défense économique doit avoir lieu à l'occasion de la révision de la loi fédérale y relative.

#### 227.522 Office fédéral des télécommunications

Il importe d'examiner de plus près la question de la création d'un *Office fédéral des télécommunications*.

Sur le plan technique, la transmission des informations relève de l'Entreprise des PTT. En l'occurrence, le terme d'informations doit être pris dans un sens très large, à savoir la transmission de la parole, de la musique et de l'image, et non pas uniquement des nouvelles. Quant au contenu des informations transmises, il se pose un problème politico-juridique dont l'importance pour l'Etat et le législateur ne cesse de grandir. Il s'agit avant tout des moyens d'information collective, à savoir de la radio et de la télévision, auxquelles est venue s'ajouter récemment la transmission par satellites.

Il serait erroné de continuer à confier à l'Entreprise des PTT la responsabilité des questions qui se posent dans ce domaine. Il convient donc de créer un office des télécommunications au sein du Département des transports, des communications et de l'énergie, qui entre d'abord en considération à cause des liens étroits existant entre les tâches du nouvel office et celles de l'Entreprise des PTT. Dans les grandes lignes, les tâches de cet office seraient les suivantes:

<sup>1)</sup> Arrêté du Conseil fédéral du 26 mai 1971 créant un office de la protection de l'environnement au Département fédéral de l'intérieur, RO 1971 737.

<sup>2)</sup> Office de l'aménagement du territoire: art. 65 de notre projet de loi du 31 mai 1972 (FF 1972 I 1441), art. 57 de la LF du 4 octobre 1974 sur l'aménagement du territoire (FF 1974 II 816); Office fédéral des questions conjoncturelles (cf. message du 10 janvier 1973, (FF 1973 I 113); Office fédéral du logement: art. 55 de notre projet de loi du 17 septembre 1973 (FF 1973 II 663), art. 54 de la LF du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (FF 1974 II 855).

- préparer et mettre à exécution la législation relative à la transmission des informations, sous réserve des attributions de l'Entreprise des PTT (tâches techniques);
- préparer l'octroi des concessions à la Société suisse de radiodiffusion et de télévision, à Radio Suisse S. A. et à d'autres organismes responsables des programmes;
- exercer la surveillance sur l'application des concessions, y compris la surveillance sur la gestion financière, mais à l'exclusion des contrôles technico-financiers qui sont déjà exécutés par les PTT;
- traiter les problèmes touchant les satellites, dans la mesure où l'Entreprise des PTT n'est pas compétente;
- collaborer au règlement des affaires départementales touchant le domaine des PTT, en tant qu'il s'agit de la transmission des informations.

Ce sont donc là des tâches dont l'exécution doit précéder la phase technique proprement dite, bien qu'elles soient en étroit rapport avec cette phase.

Faute d'une organisation adéquate, les tâches en cause ne sont que partiellement assumées. C'est ainsi que les tâches touchant l'utilisation de l'espace sont traitées par plusieurs départements et services. Aucun service n'a été créé jusqu'ici en vue de traiter les questions intéressant les PTT. A cet égard, le nouvel office comblerait une lacune. Ces considérations nous engagent à vous recommander la création d'un *office fédéral des télécommunications* (art. 62, let. C, ch. 28, P).

#### 227.523 Office fédéral de la législation ?

Constatant que les conditions ne sont pas satisfaisantes sur le plan de la législation, la Commission d'experts a proposé la création d'un *office de la législation*. Il incomberait à celui-ci de diriger les travaux lors de l'élaboration de dispositions constitutionnelles et d'exercer une influence sur toute la législation, avant tout pour sauvegarder son unité, en donnant des conseils aux services. L'Office de la justice garderait en main la législation dans les domaines du droit privé et du droit pénal et continuerait à élaborer de nombreux avis de droit et à instruire les recours administratifs adressés au Conseil fédéral.

Comme la Commission d'experts, nous estimons que, partout où l'on légifère sur le plan fédéral, la Division de la justice devrait pouvoir faire valoir son point de vue dès le début des travaux. Un pas important a été franchi dans ce sens lors de la réorganisation de cette division, dont nous avons pris connaissance en l'approuvant le 15 mai 1974. Les affaires législatives ont été séparées des autres affaires dont s'occupe la division, un service central des recours au Conseil fédéral ayant été créé. Un service spécial doit élucider les questions de principe en matière de législation, coordonner les travaux dans ce domaine et poursuivre, en la développant, l'activité que la division a exercée jusqu'ici en donnant des conseils relatifs à l'élaboration des lois.

Cette réorganisation a permis de réaliser l'idée fondamentale exprimée par la Commission d'experts, à savoir que, pour l'essentiel, les tâches en matière de législation doivent être assumées indépendamment des autres activités de la division, surtout de l'instruction des recours administratifs.

#### 227.524 Offices fédéraux dans le domaine des transports

##### 227.524.1 Répartition des tâches selon les moyens de transport

La Commission d'experts propose de *confier toutes les questions relatives aux transports à un seul département*, à savoir le Département des transports et des communications. Il en résulterait à vrai dire une forte augmentation des tâches incombant à l'Office des transports – qui s'occupe aujourd'hui de l'ensemble des transports publics, y compris les transports routiers – si l'organisation du département restait ce qu'elle est maintenant. Outre ses fonctions actuelles, dans lesquelles les transports ferroviaires jouent le rôle le plus important, cet office aurait en effet à se charger de tâches qui incombent actuellement à la Division de la circulation routière du Département de justice et police, et en partie aussi de tâches assumées par le Service des routes et des digues (compétence pour prendre des mesures durables touchant la circulation sur certains tronçons des routes nationales ainsi que pour placer des signaux et apposer des marques ou les modifier), ou par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (haute surveillance sur la durée du travail et le repos des conducteurs professionnels de véhicules à moteur)<sup>1)</sup>. Les problèmes soulevés par la circulation routière, qui sont pour une bonne part des problèmes intéressant la politique des transports, prendront encore plus d'importance au cours des années à venir. De l'avis des experts, il s'impose donc de répartir l'ensemble des tâches entre deux offices: les problèmes concernant la circulation routière seraient confiés à un *office de la circulation routière*, les autres à un *office des chemins de fer et de la navigation*. Ces deux offices seraient attribués au groupement des transports et des communications, qui devrait être créé au sein du Département des transports, des communications et de l'énergie.

La répartition des tâches entre deux offices faisant partie du même groupement aurait aussi pour conséquence, d'une part, que les intérêts des deux moyens de transport principaux – rail et route – seraient plus faciles à coordonner dans le cadre d'une politique générale fondée sur une large conception de la collaboration entre ces moyens de transport, coordination qui incomberait en premier lieu à la direction du groupement des transports et des communications. D'autre part, une véritable concurrence pourrait naître entre eux. Il ressort de la dénomination de ces deux offices que la *Commission d'experts envisage une répartition des tâches selon les moyens de transport*.

##### 227.524.2 Répartition selon le caractère public ou privé des transports

Suivant une autre opinion, qui est notamment soutenue par le Comité directeur de la Commission fédérale chargée d'établir une conception globale

<sup>1)</sup> Par décision du 12 février 1975, nous avons chargé la Division de la police (Division de la circulation routière) d'assumer désormais cette tâche.

des transports ainsi que par les directions générales des CFF et des PTT, la répartition des tâches devrait plutôt se faire compte tenu du *caractère public* (transports publics) ou du *caractère privé* (transports individuels) des transports. On fait valoir à cet égard que le trafic public, surtout dans les agglomérations, groupera dans une mesure de plus en plus forte des moyens de transport de nature diverse (véhicules se déplaçant sur leur propre bande de roulement et véhicules empruntant la voie publique).

L'organisation future des services des transports au sein de l'administration fédérale serait la suivante selon cette opinion. L'Office fédéral de la circulation routière serait chargé de déterminer la politique en matière de construction des routes et de s'occuper des problèmes juridiques et techniques dans le domaine de la circulation routière (qui ressortit actuellement à la division de la circulation routière de la Division de la police). A cette activité viendraient encore s'ajouter certaines tâches assumées par le Service des routes et des digues (signalisation et mesures touchant la circulation sur les routes nationales), par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (ordonnance relative aux conducteurs professionnels de véhicules à moteur) et par l'Office fédéral des transports (transports internationaux de marchandises par route). Quant à l'Office des transports publics, il assumerait les tâches incombant actuellement à l'Office des transports, à l'exclusion des transports internationaux de marchandises par route.

#### 227.524.3 Avis du Conseil fédéral

L'idée de confier au même département toutes les questions relatives aux transports, que soutiennent aussi bien la commission d'experts que plusieurs services administratifs s'occupant de questions qui ont trait aux transports, présente incontestablement des avantages réels. Sa réalisation permettrait notamment de coordonner l'ensemble des questions relatives aux transports sur le plan départemental.

De plus en plus, les divers genres de transport s'intègrent les uns dans les autres; il faut donc considérer le domaine des transports comme un tout et l'apprécier selon des critères très généraux. L'idée dont il est question offre incontestablement quelques avantages; la solution préconisée doit permettre – de même que le maintien des affaires économiques extérieures et intérieures au sein du DEP – de soulager le Conseil fédéral en le libérant de tâches de coordination. En revanche, il y a lieu de considérer que le droit en matière de circulation routière, que la Division de la circulation routière de la Division de police est chargée d'appliquer, contient surtout des prescriptions de police. La Division de la circulation routière travaille en étroite collaboration avec d'autres services du Département de justice et police (entraide judiciaire internationale, affaires de police, Bureau des assurances, Ministère public) et a des relations suivies avec les polices cantonales. Cela milite en faveur du maintien de la Division de la circulation routière au sein du Département de justice et police. Ce maintien ne rendrait pas impossible l'élaboration d'une conception globale des transports ni d'une politique générale dans ce domaine.

*227.6 Questions importantes touchant les transferts*

## 227.601 Division du commerce (Office des affaires économiques extérieures)

La question de l'attribution de la Division du commerce à un département prend une place importante dans le rapport des experts. Finalement, la commission en est arrivée à la conclusion qu'eu égard à son activité, la Division du commerce peut tout aussi bien être rattachée au Département de l'économie publique qu'au Département politique. Toutefois, elle estime que la nécessité de décharger le Département de l'économie publique impose le transfert de la Division du commerce au Département politique.

Force est de reconnaître que les tâches incombant au Département de l'économie publique imposent à son chef une charge extrêmement lourde. Cette constatation s'applique surtout à la politique conjoncturelle, domaine où les difficultés ne cessent de s'accroître fortement, mais aussi à la politique agricole et, actuellement au marché de l'emploi, à la construction de logements et aux questions touchant la main-d'œuvre étrangère. Comparativement à ces domaines, les affaires économiques extérieures n'imposent pas au chef du département une charge excessive. A ces tâches viennent encore s'ajouter celles – beaucoup moins lourdes – auxquelles il faut faire face dans les domaines de l'Office vétérinaire et de la défense économique. En conférant, comme le prévoit le projet, le titre de secrétaire d'Etat au directeur de la Division du commerce (art. 67, 2<sup>e</sup> al. P.), il sera possible de décharger dans une certaine mesure le chef du département.

Il est incontestable que le régime actuel de subordination a donné de bons résultats. Il deviendra toujours plus nécessaire de suivre une politique intégrant efficacement les affaires économiques extérieures et intérieures; cet objectif peut être d'autant plus facilement atteint que ces deux domaines de l'économie sont réunis au sein du même département. Dans ces conditions, les conflits d'intérêts entre l'économie intérieure, l'agriculture notamment, et le commerce extérieur peuvent mieux être aplanis sur le plan du département et des solutions équilibrées préparées à ce niveau. Cela permettra d'éviter que des tendances opposées ne cessent de se manifester au sein du Conseil fédéral.

D'autre part, nous ne perdons nullement de vue les avantages que procurerait l'attribution de l'Office des affaires économiques extérieures au Département des affaires étrangères. Un tel transfert de la Division du commerce tiendrait compte de l'importance croissante de la politique étrangère et de sa primauté sur le commerce extérieur, ainsi que du rôle toujours plus grand des relations multilatérales dans les négociations économiques avec l'étranger. En outre, il faciliterait la coordination des tâches sur le plan de l'aide au développement.

Ainsi que nous l'avons exposé dans notre aperçu historique (cf. ch. 211.31 et 212.1), la question de l'allègement des tâches incombant au Département de l'économie publique a joué et joue encore un rôle de premier plan dans les

efforts entrepris en vue de réformer l'administration. Sans un tel allégement, la réforme visée ne permettrait d'atteindre que partiellement les objectifs qu'on s'est fixés. Un transfert de la Division du commerce contribuerait pour une bonne part à obtenir les résultats recherchés. Il n'existe pas d'autres possibilités importantes de décharger ce département.

#### 227.602 Office fédéral de l'assurance militaire

Selon l'avis de la commission d'experts, l'assurance militaire fait, en raison de sa nature, partie des assurances sociales (Département de l'intérieur) bien qu'elle n'ait pas le caractère d'une véritable assurance. A l'encontre d'un transfert, il y a lieu de relever que l'assurance militaire est étroitement liée au Département militaire en tant qu'œuvre sociale de l'armée.

#### 227.603 Ecole fédérale de gymnastique et de sport

L'encouragement de la gymnastique et du sport et, partant, l'activité de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport de Macolin avaient jusqu'ici pour but principal de préparer la jeunesse au service militaire. Au contraire, dans la systématique constitutionnelle, la nouvelle disposition de l'article 27<sup>quinquies</sup> est en rapport étroit avec les questions relatives à l'éducation. Les exigences de la santé publique et les préoccupations sociales sont aujourd'hui au premier plan; or ces questions relèvent avant tout du Département de l'intérieur. Dans notre message concernant le nouvel article constitutionnel 27<sup>quinquies</sup> (FF 1969 II 1029), nous avons déjà soulevé la question du transfert de cette école. Lors des délibérations sur la loi fédérale, le représentant du Conseil fédéral a donné l'assurance que la gymnastique et le sport ne continueraient plus de relever du Département militaire, le maintien d'une telle subordination n'entrant plus en considération<sup>4)</sup>.

#### 227.604 Office fédéral du logement

Sur le plan fédéral, les questions relatives au logement ont été traitées jusqu'ici par le Département de l'économie publique, c'est-à-dire par le délégué à la construction de logements et le Bureau pour la construction de logements, en partie aussi par le secrétariat général de ce département. Etant donné l'importance croissante de la construction de logements et de la nouvelle réglementation régissant l'encouragement de cette construction, nous vous avons proposé, ainsi que cela ressort du chiffre 227.521, d'élever ce service fédéral au rang d'office autonome. Vous avez donné suite à cette proposition en adoptant l'article 54 de la loi du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, loi qui doit entrer prochainement en vigueur. L'élément décisif à cet égard est que l'encouragement de la construction de logements et, en général, toutes les mesures à prendre dans ce domaine deviendront à long terme une tâche importante de la Confédération.

<sup>4)</sup> Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale CN 1971 1632; CE 1972 18

Dans les tâches du nouvel office, les considérations d'ordre social l'emportent sur les aspects techniques. C'est la raison pour laquelle nous envisageons de rattacher l'Office du logement au Département fédéral de l'intérieur. En raison de l'importance de ses tâches sur le plan financier, il serait concevable de rattacher l'office au Département des finances. Or une telle solution affaiblirait le rôle de ce département en tant que département chargé d'assumer des contrôles dans l'ensemble de l'administration fédérale. Outre le facteur social, la nécessité de décharger le Département de l'économie publique s'oppose au maintien de l'office au sein de ce département, bien qu'il existe certaines relations, quant à la matière, avec d'autres activités qui lui incombent (affaires économiques intérieures, politique conjoncturelle).

#### 227.605 Office des constructions fédérales et Office des routes et des digues

Pour décharger le Département de l'intérieur, l'une des meilleures solutions possibles consisterait, selon l'avis de la commission d'experts, à *confier tout ce qui concerne les constructions* – Office des constructions fédérales et Office des routes et des digues – au *Département actuel des transports et communications et de l'énergie*, qui deviendrait le Département des transports, des communications et des constructions. Ce transfert se justifierait d'autant mieux que les constructions n'appartiennent ni au domaine de la culture et de la science, ni à celui de la sécurité sociale, alors que, sur le plan des constructions, de l'hydrologie et de l'économie hydraulique, il existe des affinités plus étroites avec les tâches incombant au Département des transports et des communications. En revanche, le rapport étroit entre les constructions et la protection de l'environnement, qui a notamment pris une grande importance en ce qui concerne la construction des routes nationales, parle en faveur du maintien de ces services au sein du Département de l'intérieur. C'est en effet au niveau du département que les travaux de coordination exigés par la prise en considération d'intérêts souvent contradictoires sont exécutés, ce qui permet d'éviter de continuelles et fastidieuses discussions au Conseil fédéral.

#### 227.606 Office des poids et mesures

Ainsi que le relève le rapport de la Commission d'experts, l'Office des poids et mesures n'a, quant aux tâches qui lui incombent, que peu d'affinités particulières avec le champ d'activité du Département des finances. L'étalonnage des instruments et des appareils de mesure pour le commerce et les transports, pour les services de santé et de sécurité, ainsi que les analyses scientifiques et techniques et les travaux de développement, en particulier dans le domaine de la technique des appareils de mesure, sont plutôt des fonctions de contrôle dans lesquelles les préoccupations de police prédominent. Il serait donc logique d'attribuer cet office au Département de justice et police. Déjà surchargés, le Département de l'économie publique et le Département de l'intérieur n'entreieraient guère en considération bien que certaines affinités existent également quant à la matière.

## 227.607 Office fédéral des questions conjoncturelles

Aujourd'hui, l'examen des questions conjoncturelles incombe notamment au Département de l'économie publique et au Département des finances. Du Département de l'économie publique relève le délégué aux questions conjoncturelles et aux possibilités de travail. Quant au Département des finances, il s'occupe des mesures financières, fiscales et monétaires (ces dernières sous réserve des attributions de la Banque nationale) auxquelles on peut recourir pour diriger le cours de l'évolution conjoncturelle. La liaison entre les deux départements se fait par l'entremise de la délégation du Conseil fédéral pour les finances et l'économie.

Cette organisation ne donnant plus satisfaction à plusieurs égards, nous vous avons proposé, ainsi que nous l'avons déjà mentionné sous chiffre 227.521, de créer un office spécial.

En raison de la nature des tâches du nouvel office, celui-ci pourrait être attribué aussi bien au Département de l'économie publique qu'au Département des finances. Le rattachement au Département des finances paraît plus avantageux car il permettrait de décharger le Département de l'économie publique, ce qui serait souhaitable si l'on en restait à un Conseil fédéral de sept membres. En l'état actuel de la législation, une bonne part des moyens d'action conjoncturels sont déjà entre les mains du Département des finances ou de la Banque nationale.

D'autre part, on a pu constater, dans notre pays comme dans d'autres, que les objectifs visés par une politique conjoncturelle d'ensemble ne peuvent être atteints sans que des mesures soient simultanément prises sur le plan des structures. Or cela exige une étroite coopération entre les services dont relèvent les affaires conjoncturelles et ceux qui s'occupent des questions de structure. Certains domaines de la politique suivie en matière de structures, qui jouent un rôle important sur le plan de la politique conjoncturelle, sont aux nombre des tâches élémentaires d'un département de l'économie; la politique conjoncturelle restera donc toujours, dans son ensemble, une tâche interdépartementale.

## 227.608 Régie des alcools

La législation sur l'alcool a eu, de tout temps, deux objectifs principaux: d'une part, elle doit, en tant que loi fiscale, procurer des recettes à la Confédération par l'imposition des boissons distillées; d'autre part, elle vise à ce que les matières premières indigènes (pommes de terre et fruits) pouvant être distillées ne soient pas transformées en alcool mais consommées sous leur forme première. Outre les aspects fiscaux, l'utilisation des matières premières et la réglementation de l'arboriculture fruitière et de la culture des pommes de terre jouent aujourd'hui un rôle de premier plan. Il en résulte une étroite collaboration avec les services fédéraux s'occupant de l'agriculture ainsi qu'avec les organisations agricoles. Le transfert de la Régie des alcools au Département de l'économie publique faciliterait certes la coordination sur le plan de l'économie

rurale. Toutefois, les tâches que cet établissement autonome de droit public assume dans le domaine fiscal et dans celui de la santé publique parlent plutôt en faveur du maintien du régime actuel (appartenance au Département des finances et des douanes).

#### 227.609 Administration des blés

L'activité de l'Administration des blés, qui est chargée d'assurer l'approvisionnement du pays en céréales panifiables, est en rapport très étroit avec les problèmes relatifs au maintien d'une agriculture rentable et à l'orientation de sa production. Elle s'occupe d'une partie des tâches de l'économie rurale. Il serait dès lors concevable de transférer cet office du Département des finances et des douanes au Département de l'économie publique.

#### 227.610 Office des forêts

Les tâches de cet office ne relèvent pas uniquement de la police des forêts, mais intéressent également l'économie forestière, ce qui marque une affinité avec les activités agricoles; cette affinité pourrait justifier une attribution au Département de l'économie publique. En revanche, les activités de l'office qui relèvent de la protection de la nature et du paysage ne cessant de gagner en importance, de solides raisons parlent en faveur de son maintien au sein du Département de l'intérieur. Mentionnons encore qu'il existe aussi d'étroites relations entre la sylviculture et l'aménagement du territoire.

#### 227.611 Contrôle des finances et Office de l'organisation

Le Contrôle des finances de même que la Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale (Office fédéral de l'organisation) sont des services d'état-major mis à la disposition du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale. Selon les recommandations de la commission d'experts, il conviendrait de rattacher administrativement ces offices à la Chancellerie fédérale, tout en sauvegardant leur autonomie légale. De même que les services centraux d'état-major des départements sont rattachés aux secrétariats généraux, les services d'état-major du Conseil fédéral devraient, de l'avis des experts, faire partie de la Chancellerie fédérale, à moins que, pour des raisons particulières, leurs tâches ne soient en étroit rapport avec celles d'un département déterminé.

Juridiquement, le rattachement de ces deux offices à la Chancellerie fédérale ne se heurte à aucune raison majeure. Toutefois, sur le plan de l'organisation, certains arguments s'opposent à cette attribution; ils procèdent de l'étroite connexion, voulue par le législateur, entre les dispositions sur la gestion financière et la surveillance financière. Les tâches de l'Administration des finances et celles du Contrôle des finances forment un tout.

Il existe également dans la pratique une étroite coopération entre l'Office fédéral de l'organisation et les autres offices du Département des finances (Office du personnel, p.ex.). Indépendamment de toute question de subordination, cette

coopération est indispensable à l'accomplissement d'un certain nombre d'activités. D'autre part, la chancellerie constitue le cadre le plus approprié pour l'exécution des contrôles effectués au nom ou sur mandat du Conseil fédéral. En cas de rattachement de ces deux offices à la Chancellerie fédérale, il serait également possible de sauvegarder leur autonomie dans le domaine des activités qu'ils exercent en matière de contrôles et de conseils.

### 227.7 *Changement de noms et transferts au sein des départements*

En ce qui concerne les changements de noms et les transferts au sein des départements, qui ont été proposés par la commission d'experts, seule se pose ici la question de la *fusion de la Division de la police et de la Police des étrangers au sein du Département de justice et police*<sup>1)</sup>. C'est en effet la seule à résoudre à l'échelon de la loi (art. 62, let. C, P). A ce sujet, la commission d'experts a remarqué que les tâches des deux divisions (Division de la police: naturalisations, assistance judiciaire internationale, octroi du droit d'asile), qui étaient autrefois réunies, sont étroitement liées. A son avis, il s'impose de les réunir à nouveau vu la nécessité de donner une meilleure structure aux offices subordonnés au Département de justice et police.

Ces dernières années, les questions relatives aux étrangers ont pris beaucoup d'ampleur dans notre pays. Outre la stabilisation et la réduction de l'effectif des travailleurs étrangers et de celui de la population étrangère de résidence, les problèmes touchant l'assimilation et l'intégration sociale des étrangers se posent de manière toujours plus aiguë. La révision de la législation suisse sur les étrangers constituera l'une des principales tâches de notre politique intérieure au cours de ces prochaines années. Nous envisageons donc de conserver à la Police des étrangers son statut d'office autonome et de développer ce service pour en faire un Office fédéral des étrangers (art. 62, let. C, ch. 5 et 29, P). Aussi renonçons-nous à réunir la Police des étrangers et la Division de la police.

### 227.8 *Possibilité de former des groupements au sein des départements*<sup>2)</sup>

#### 227.81 Propositions de la Commission d'experts

Lorsque le nombre des offices d'un département devient trop grand pour que le chef du département puisse les diriger directement, il convient d'intercaler un échelon entre les offices qui lui sont subordonnés et lui-même: cet échelon est le *groupement*. Le groupement réunit quelques offices sous la direction d'un chef de groupement, qui est lui-même subordonné au chef du département.

La Commission d'experts a prévu la création de groupements dans cinq départements. En sus des trois groupements qui existent au Département

<sup>1)</sup> Le cas du secrétariat général du DMF est examiné sous C, dans les commentaires relatifs à l'article 62. Cela vaut aussi pour les «directions» du DPF.

<sup>2)</sup> D'une manière générale, nous vous renvoyons aux explications données sous chiffre 226 pour ce qui est de la constitution de groupements.

militaire, il y aurait lieu, à son avis, de créer six nouveaux groupements dans d'autres départements, de telle sorte qu'il y aurait en tout neuf groupements. Ce seraient :

- Département de l'intérieur:
  - Groupement de la science
  - Groupement des affaires culturelles
  - Groupement des affaires sociales et de la santé publique
- Département de la justice:
  - Groupement de la police et des affaires administratives spéciales du département
- Département militaire:
  - Groupement de l'état-major général
  - Groupement de l'instruction
  - Groupement de l'armement
- Département de l'économie publique:
  - Groupement de l'économie rurale
- Département des transports, des communications et de l'énergie:
  - Groupement des transports, des communications et de l'énergie

Dans ces conditions, seuls le Département des affaires étrangères et le Département des finances ne comprendraient pas de groupement. Le Département de l'intérieur et le Département militaire seraient complètement subdivisés en groupements, tandis que le Département de la justice, le Département de l'économie publique et le Département des transports, des communications et de l'énergie comprendraient chacun un groupement et, pour le reste, des offices directement subordonnés au chef du département.

De l'avis des experts, les trois groupements relevant du Département de l'intérieur et les trois groupements existant au Département militaire ont la cohésion voulue sur le plan de la matière traitée; c'est également le cas du Groupement de l'économie rurale faisant partie du Département de l'économie publique. Quant au Groupement des transports, des communications et de l'énergie, relevant du Département des transports, des communications et de l'énergie, il comprendrait les offices jusqu'ici directement subordonnés au département, auxquels viendraient s'ajouter ceux qui seraient nouvellement créés. La Commission d'experts s'est rendu compte que l'importance des problèmes touchant l'énergie allait s'accroître considérablement et qu'il serait peut-être nécessaire, un jour, de diviser le Groupement des transports et des communications et de l'énergie en un Groupement des transports et des communications et en un Groupement de l'énergie.

#### 227.82 Avis du Conseil fédéral

En créant des groupements ou, plus précisément, en intercalant dans les grands départements un nouvel échelon de direction entre le chef de département et les offices, on vise principalement à *décharger les chefs de département*

*pour leur permettre de se consacrer toujours davantage aux tâches gouvernementales.* Nous considérons que la constitution de groupements, qui a donné de bons résultats au Département militaire, est une solution réaliste et réalisable, à préférer à celles qui prévoient l'institution de secrétaires d'Etat ou l'augmentation du nombre des départements. Aussi avons-nous *approuvé le principe de la création de groupements dans les autres départements* et l'avons inséré dans le projet de loi (art. 48, 3<sup>e</sup> al.), sans nous prononcer dès aujourd'hui sur des questions de détail (cf. nos remarques liminaires sous ch. 227.1).

Nous nous bornerons à remarquer encore que, sous réserve du transfert de l'Assurance militaire et de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport, nous nous proposons de *ne pas modifier la structure du Département militaire*: les trois groupements actuels de ce département – groupement de l'état-major général, groupement de l'instruction, groupement de l'armement – doivent être repris dans la nouvelle ordonnance sur l'organisation de l'administration selon l'état prévu par la loi fédérale sur l'organisation militaire.

### 3 Partie spéciale

#### Commentaire du projet de loi (P)

*L'article 2* groupe en quatre catégories les fonctions qui ont été attribuées au Conseil fédéral par l'article 102 de la constitution et par un nombre presque incalculable d'autres actes législatifs. Il offre ainsi un aperçu des *tâches constitutionnelles du Conseil fédéral* et, partant, de sa position dans l'Etat et par rapport aux autres pouvoirs. Outre son activité gouvernementale et administrative, le Conseil fédéral participe aux travaux législatifs et à l'administration de la justice. C'est dans ce dernier domaine que son activité est actuellement la moins importante en raison du développement de la justice administrative.

*L'article 3* définit pour la première fois la fonction gouvernementale. En vertu du droit constitutionnel écrit, notamment des articles 102 et 95 de la constitution, le Conseil fédéral exerce l'activité gouvernementale. Cette qualité lui appartient en outre en vertu du droit constitutionnel non écrit et de sa position de fait et de droit par rapport aux autres pouvoirs.

L'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, mentionne les éléments qui caractérisent la fonction gouvernementale et constituent son essence selon l'état actuel de la pratique et de la doctrine.

Pour permettre à l'organe gouvernemental d'assumer ses fonctions, il est indispensable de lui accorder les pouvoirs nécessaires. Certains de ces pouvoirs sont d'ailleurs également exercés par le Parlement (droits d'élection et de haute surveillance, droit de disposer de l'armée et droits en matière budgétaire, etc.).

La principale tâche incombant au gouvernement est de déterminer les objectifs fondamentaux que l'Etat doit atteindre et les moyens à utiliser, à moins que la constitution ou les lois ne les précisent déjà ou n'en chargent d'autres organes. L'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, du projet, définit clairement les responsabilités.

Pour diriger l'Etat, il est indispensable de suivre constamment et systématiquement les événements en Suisse et à l'étranger. La direction de l'Etat comporte des opérations continues en trois temps: il faut tout d'abord réunir les faits nécessaires à l'information, puis porter un jugement de valeur sur la situation (analyse de la situation) et enfin prendre les décisions nécessaires. L'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, du projet, mentionne les deux premières opérations, la troisième résultant d'autres dispositions du projet ou de la constitution.

Bien qu'elle n'incombe pas seulement au Conseil fédéral, la *planification* des activités de l'Etat est tout de même en premier lieu son affaire, surtout lorsqu'elle vise l'ensemble de ces activités. Des directives spéciales (cf. art. 47, 2<sup>e</sup> al., P) préciseront ce qu'il faut entendre par planification. Il suffit de dire dans la loi que c'est un élément de l'activité gouvernementale. En même temps, le projet indique jusqu'à quel point la planification doit être poussée: elle doit être pratiquée «dans une mesure judicieuse».

Il convient aussi, en ce qui concerne le pouvoir exécutif, de donner un fondement légal – outre l'article 45<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils – aux «Grandes lignes de la politique gouvernementale», qui ont été établies pour la première fois en 1968 en tant que planification générale d'ordre indicatif pour une législature.

Le Conseil fédéral est tenu, d'une manière générale, de prendre des *initiatives*, ce terme ne devant pas être compris uniquement dans l'acception juridique de l'article 102, chiffre 4, de la constitution. On entend par là le fait de donner des impulsions et de susciter des activités chaque fois qu'il serait indiqué d'agir et que rien ne se fait pour une raison quelconque.

L'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre f, du projet, met en évidence la nécessité de la *coordination*. Cette notion difficile à définir apparaît à plusieurs reprises aux articles 57 à 61, où elle se rapporte principalement à l'administration<sup>1)</sup>; elle implique avant tout une vue d'ensemble sur les tenants et aboutissants des questions traitées et exige que la concertation au sein de l'Etat soit assurée, que les interdépendances de toute nature soient respectées et qu'il soit tenu compte

<sup>1)</sup> Le terme de «coordination» n'est employé dans un sens juridique que dans un nombre encore restreint d'actes législatifs de date récente, par exemple dans la loi fédérale sur les organes directeurs et le Conseil de la défense (RS 501, art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al.), dans la loi révisée de 1971 sur la protection des eaux (RS 814.20, art. 3, 2<sup>e</sup> al.), dans l'arrêté du Conseil fédéral du 26 mai 1971 créant un Office de la protection de l'environnement au Département fédéral de l'intérieur (RO 1971 737) et dans la loi du 4 octobre 1974 sur l'aménagement du territoire (FF 1974 II 816; art. 57, 3<sup>e</sup> al.).

des divers aspects des affaires. L'action des pouvoirs publics se conçoit de moins en moins sans une étroite collaboration entre plusieurs domaines de l'activité. Cette collaboration ne peut que devenir toujours plus nécessaire par suite de l'extension des obligations internationales.

Le Conseil fédéral, en tant qu'autorité gouvernementale, est le coordinateur suprême. La coordination qu'il faut assurer a des aspects très divers. Elle s'exerce au sein du pouvoir exécutif et constitue le lien qui unit les divers organes de ce pouvoir. Elle est la condition indispensable dont dépend l'action commune de la Confédération et des cantons. Dans un Etat à structures complexes, elle s'impose pour réaliser un équilibre entre les groupements sociaux et entre les intérêts organisés. Mais le Conseil fédéral ne doit pas s'acquiescer seul de toutes ces tâches de coordination. Il le fait directement lorsqu'il s'agit d'affaires de gouvernement; il y pourvoit indirectement en chargeant d'autres organes de s'occuper de la coordination dans l'intérêt de la conduite de l'Etat.

L'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre g, du projet, règle une question qui est développée à l'article 18, à savoir la *représentation* de la Confédération dans le pays et à l'étranger. La démocratie a besoin, comme tout autre régime, d'autorités qui dirigent, qui prennent des décisions et qui se chargent de l'exécution; ce qui la caractérise, c'est que ces autorités doivent être en contact permanent avec l'opinion publique, surtout avec les citoyens actifs (information). C'est aussi un devoir pour le Parlement. Toutefois, il ne s'agit là que d'une partie de ce qui doit être fait chaque jour et de diverse manière pour assurer la cohésion de l'Etat. La responsabilité permanente des contacts nécessaires incombe au Conseil fédéral (let. h).

La direction des affaires de l'Etat exige une vue d'ensemble sur ses activités; c'est pourquoi l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, du projet établit une hiérarchie parmi les tâches du Conseil fédéral: la *priorité revient à la fonction gouvernementale*. (L'art. 27 P précise cet ordre de priorité: les affaires collégiales du Conseil fédéral ont le pas sur les autres tâches de ses membres).

*Article 4.* Il résulte déjà de la constitution que le Conseil fédéral dirige l'administration. L'article 4 cherche à déterminer d'une manière très générale le but de cette activité: *l'action de l'administration doit être conforme au droit, rationnelle et efficace*. Il incombe à l'autorité exécutive de veiller à l'application de ce principe. Le droit et la légalité sont et restent la principale ligne de conduite à suivre. La société moderne a besoin d'une administration d'une haute efficacité; l'Etat doit veiller à la prospérité générale, à la sécurité sociale et à l'indépendance du pays. Finalement, il convient d'administrer rationnellement, ce qui implique l'obligation d'assurer un rendement satisfaisant de l'administration, d'éviter les lourdeurs dans son organisation et son fonctionnement, de développer l'esprit d'économie dans l'exécution des tâches administratives, enfin d'introduire les méthodes d'organisation et de gestion qui se sont révélées les meilleures.

L'article 4, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, mentionne d'excellents moyens permettant d'exercer l'activité dirigeante: la coordination, comprise ici comme visant plus spécialement l'administration, ainsi que la surveillance. L'obligation d'exercer la surveillance, synonyme de contrôle dans la terminologie juridique suisse, exprime à vrai dire quelque chose qui découle déjà de la constitution. L'application soulève parfois des difficultés. Une lacune essentielle réside dans les moyens réduits dont le Conseil fédéral dispose pour s'acquitter de cette tâche; les articles 21, 25, 37, 39, 49 et 52 du projet cherchent notamment à y remédier (cf. les explications données sous ch. 225). L'article 4, 3<sup>e</sup> alinéa, précise que la surveillance doit être constante et systématique; sinon elle n'a aucune efficacité.

*Article 5.* D'une manière générale, le Conseil fédéral ne doit pas procéder lui-même à des actes d'administration ou de juridiction. Il participe surtout à l'activité administrative d'une manière indirecte en assumant la direction générale (art. 4). Il n'en subsiste pas moins certains actes administratifs dont le Conseil fédéral est tenu de s'occuper en raison de leur importance et qui l'obligent donc à prendre lui-même une décision. Il en est de même en ce qui concerne la juridiction administrative interne, dans la mesure où il continue à l'exercer selon la loi sur la procédure administrative et la législation sur l'organisation judiciaire.

*Article 6.* Le Conseil fédéral et avec lui l'exécutif tout entier – prend une part déterminante à l'élaboration de la législation. Il le fait de deux manières. Il joue un rôle indispensable dans l'élaboration des lois et des autres actes législatifs émanant de l'Assemblée fédérale. Dans un Etat à structures pluralistes où la législation doit prendre en considération et équilibrer un grand nombre d'intérêts, il n'est plus possible de se passer d'une procédure préliminaire<sup>1)</sup>. D'autre part, on ne saurait concevoir la vie juridique en Suisse sans l'institution de l'ordonnance, que ce soit l'ordonnance d'exécution ou l'ordonnance législative. Le Conseil fédéral exerce, dans une large mesure, une activité législative autonome. Le droit constitutionnel écrit n'exprime cet état de choses que dans certains cas (art. 41, ch. 4; art. 102, ch. 5, cst.). Mais le droit non écrit accepte cette activité conformément à une pratique éprouvée. La loi d'organisation ne peut qu'en prendre acte en bonne et due forme (art. 6, 4<sup>e</sup> al., P).

L'article 6, 3<sup>e</sup> alinéa, précise que le Conseil fédéral présente les projets de lois et d'arrêtés fédéraux à l'Assemblée fédérale. Ces projets peuvent reposer à l'origine sur des interventions parlementaires (en particulier des motions et des postulats) ou remonter à une initiative primaire du Conseil fédéral.

*Article 7.* L'information générale devant être fortement développée, il est nécessaire de renforcer les institutions qui permettent aux autorités de communiquer avec le public. Il est incontestable qu'il faut avoir à cet effet un service

<sup>1)</sup> Voir nos directives du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation (FF 1970 I 1002).

d'information efficace; les bases en existent déjà. C'est pour deux raisons surtout qu'il est nécessaire de faire figurer l'information parmi les tâches fondamentales du gouvernement. En donnant à l'information de la population une place aussi éminente dans le système de la loi, on entend souligner l'importance considérable qui lui revient. Cette tâche incombe au Conseil fédéral. Il importe que le législateur dise expressément qu'il entend avoir un service d'information à proprement parler. Mais, en même temps, il faut aussi donner l'assurance qu'on ne créera pas des instruments de propagande politique ni des institutions permettant au gouvernement de manipuler l'opinion publique. C'est pourquoi la loi indique quels sujets doivent être avant tout portés à la connaissance du public. Il s'agit d'abord des mesures prises par le Conseil fédéral. Mais ce sont aussi, au moment opportun, ses intentions, dans la mesure où une telle information est compatible avec la protection d'intérêts dignes d'être pris en considération. Enfin, le projet de loi mentionne spécialement «les travaux de l'administration fédérale».

*Article 10.* L'article 10, 3<sup>e</sup> alinéa, permet d'appeler des fonctionnaires et des experts étrangers à l'administration fédérale à participer aux séances du Conseil fédéral à titre consultatif.

A vrai dire, l'article 104 de la constitution donne déjà la possibilité de faire appel à des experts, mais ne dit rien sur la nature et la forme de cet appel. Certes le projet ne se propose pas de faire de la présence de tiers une règle. Toutefois, l'audition d'experts, qu'ils viennent de l'administration ou de l'extérieur, peut grandement faciliter les délibérations du Conseil fédéral et lui fournir d'une manière immédiate les éléments d'une décision. Comme ce sera aussi le cas à l'Assemblée fédérale (cf. art. 69 P), la tâche des chefs de département sera allégée si ceux de leurs collaborateurs qui connaissent particulièrement les questions traitées ont accès aux séances. Les experts appelés seront entendus, mais ils ne participeront pas à la décision, la possibilité d'être consulté comprenant toutefois celle de s'exprimer librement.

*Les articles 13 et 14* reprennent en termes plus simples ce qui est déjà réglé aux articles 7 et 8 de la loi en vigueur. En fixant à trois voix le quorum nécessaire pour qu'une décision soit prise valablement, le projet met en valeur le principe de la collégialité. Le droit fédéral réglant l'organisation de l'administration fédérale n'a jamais imposé aux membres du gouvernement l'obligation de participer à la décision (interdiction de s'abstenir) que prescrivent plusieurs cantons<sup>1)</sup>.

*Article 15.* Des affaires urgentes peuvent obliger le Conseil fédéral à prendre des décisions ou à procéder à des échanges de vues sans qu'il soit possible de

<sup>1)</sup> Voir les lois sur l'organisation de l'administration cantonale ou les règlements des conseils d'Etat des cantons de Zurich, Berne, Schwyz, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Valais, Neuchâtel.

réunir dans le délai voulu le nombre de membres que requièrent des délibérations valables ou les chefs de département dont la présence est indispensable pour traiter une affaire déterminée. La difficulté pourrait être résolue par une délégation du pouvoir de décision au président de la Confédération, ce que le projet de loi révoit aussi à titre subsidiaire (art. 23, 2<sup>e</sup> al.). Si l'on veut lui conserver toute sa valeur, c'est précisément dans les cas d'urgence que le système collégial devrait pouvoir fonctionner. Grâce aux moyens techniques dont on dispose aujourd'hui, il est possible de faire face à de telles situations, en recourant par exemple à des conférences téléphoniques et sans doute, à l'avenir, à d'autres facilités du même genre. La loi doit permettre de faire usage de ces moyens et reconnaître la pleine validité des décisions qui seront prises dans de telles conditions.

Une telle procédure pouvant toutefois présenter des inconvénients, il convient de prévoir un frein: chaque membre du Conseil fédéral doit pouvoir demander que la procédure extraordinaire soit interrompue (art. 15, 2<sup>e</sup> al.).

*Article 16.* Il existe aujourd'hui neuf délégations du Conseil fédéral, savoir:

- la délégation pour les affaires financières et économiques,
- la délégation pour les questions ferroviaires,
- la délégation pour les affaires étrangères,
- la délégation pour les affaires militaires,
- la délégation pour les questions scientifiques et la recherche,
- la délégation pour les affaires agricoles,
- la délégation pour les communications et transports,
- la délégation pour l'aménagement du territoire,
- la délégation pour les questions d'énergie.

Les délégations préparent les délibérations et les décisions du Conseil fédéral. Elles déchargent ainsi dans une certaine mesure l'ensemble du conseil, mais c'est à celui-ci qu'appartient la décision. Pour permettre aux délégations de remplir leurs fonctions, il faut que les mandats et la procédure soient définis avec précision et que l'information des autres membres du Conseil fédéral soit assurée.

L'autorité collégiale détermine les mandats des délégations et règle leur procédure (art. 16, 1<sup>er</sup> al.). Le texte allemand du projet de loi renonce au terme «Delegation» qui prête à confusion en allemand et le remplace par celui d'«Ausschuss», plus précis. Cette modification ne concerne pas le texte français. L'activité des délégations doit faire l'objet de procès-verbaux qui sont mis à la disposition de tous les membres du Conseil fédéral (art. 16, 4<sup>o</sup> al.). En principe, les délégations doivent garder le caractère d'organes chargés de préparer les travaux du Conseil fédéral (art. 16, 2<sup>e</sup> al.). L'article 16, 3<sup>e</sup> alinéa, prévoit que les délégations peuvent prendre des décisions au sujet d'affaires revenant fréquemment et pour lesquelles le Conseil fédéral a établi des directives générales. Pour

prévenir des abus, le projet dispose que tout membre d'une délégation peut demander qu'une telle affaire soit soumise au Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale.

Il est possible qu'on élève des objections d'ordre constitutionnel contre une telle délégation de pouvoirs à un «Conseil fédéral réduit». A cela on peut répondre qu'à défaut de délégations, les décisions pourraient être déferées aux départements, ce qui, en principe, ne soulèverait aucune objection. La constitution autorise expressément les délégations aux départements (art. 103, 2<sup>e</sup> al., cst.). Toutefois, bien qu'elle se taise sur le transfert de pouvoirs aux délégations du Conseil fédéral, il faut reconnaître que cette mesure a une portée plus limitée et que, dès lors, l'objection est le fruit d'un formalisme exagéré et ne tient guère compte de la nécessité d'appliquer la constitution d'une manière conforme aux exigences modernes.

*Articles 18 et 19.* Il incombe généralement au collège gouvernemental de représenter la Confédération dans le pays et à l'étranger, car il n'y a pas chez nous de président jouant le rôle de chef d'Etat comme c'est le plus souvent le cas dans d'autres républiques. Le président de la Confédération a des obligations supplémentaires dans ce domaine en sa qualité de président du collège gouvernemental. L'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, a trait à ces obligations particulières.

Bien que cette réforme vise à décharger et à soulager les membres du Conseil fédéral et, notamment, le président de la Confédération, il ne faut pas perdre de vue que le gouvernement devra, plus souvent qu'autrefois, faire acte de présence non seulement en Suisse, mais aussi à l'étranger. On peut en revanche et l'on doit faire en sorte que les membres du Conseil fédéral ne soient pas obligés, par exemple, de prendre part à des manifestations d'importance secondaire et d'y prononcer des allocutions. Néanmoins, il sera difficile, dans l'ensemble, même si l'on suit une pratique plus rigoureuse, de réduire la participation du Conseil fédéral dans ce domaine. Le président de la Confédération doit pouvoir charger d'autres personnes de s'acquitter de ses obligations (art. 18, 2<sup>e</sup> al.).

Les relations entre la Confédération et les cantons sont d'une grande importance pour l'intégration sur le plan fédéral. Toutes les autorités fédérales sont impliquées dans ce réseau serré de relations; le Conseil fédéral l'est cependant dans une mesure particulièrement forte. Eu égard au nombre des conseillers fédéraux, il ne faut pas songer à créer un département pour assumer cette tâche. De sérieuses raisons s'opposeraient aussi à ce qu'elle soit attribuée à un département parce qu'il devrait intervenir continuellement dans les affaires des autres départements.

La solution que nous proposons consiste à confier cette tâche au président de la Confédération (art. 19) qui pourra faire appel, pour se décharger, à l'aide des services auxiliaires dont il dispose. Il aura à veiller directement, sous sa propre responsabilité, à ce que l'on se préoccupe continuellement de maintenir et de développer les principes fondamentaux sur lesquels repose notre régime

fédératif, à ce que le contact soit établi entre la Confédération et les cantons dans les affaires de portée générale et à ce que les cantons disposent toujours, dans le cadre des institutions, d'une voie leur garantissant un accès facile au Conseil fédéral.

*Article 20.* Le président prépare les séances et les dirige effectivement; à cet effet, il doit disposer du temps voulu pour se préparer ainsi que des organes auxiliaires nécessaires. Il s'occupe personnellement de préparer les affaires ou en charge les départements ou des états-majors. Depuis 1968, le Conseil fédéral a procédé à de nombreux changements et a renforcé la position du président dans la direction des délibérations. Pour préparer ces délibérations, le président a, dans une large mesure, le concours du chancelier de la Confédération et des départements (art. 26 et 37 P). Mais il en garde la responsabilité, avec les pouvoirs que cela suppose (instructions et surveillance).

*Article 21.* Quelqu'un doit pourvoir à ce que le Conseil fédéral entreprenne à temps les tâches qui lui incombent et les mène à bonne fin. Ici aussi, le chancelier de la Confédération prend pour une bonne part les mesures nécessaires avec l'assistance de la Chancellerie fédérale. Toutefois, le président de la Confédération doit conserver la direction de ces travaux avec toute l'autorité que lui confère sa position.

La nouvelle disposition de l'article 21 oblige le président de la Confédération à prendre les initiatives nécessaires dans ce domaine, mais elle impose en même temps au collègue l'obligation d'exécuter ses tâches d'une manière rationnelle.

*Article 22.* Selon le droit en vigueur, le président de la Confédération doit exercer la surveillance sur toute l'administration fédérale, ce qui renforce quelque peu sa position. Cette disposition n'a pas été entièrement utilisée, le président n'ayant ni le temps ni les moyens nécessaires (appareil de contrôle). L'article 22 du projet confie cette surveillance au Conseil fédéral comme autorité collégiale<sup>1)</sup>, conformément à la constitution (art. 102, ch. 13), le président de la Confédération devant cependant assumer un rôle particulier dans ce domaine.

*Articles 23, 24 et 25.* La loi actuelle dispose que le président peut être habilité à prendre des décisions présidentielles (cf. art. 16 de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale); personne ne s'oppose à cette réglementation ni à la pratique suivie dans ce domaine. Le président décide à la place de l'autorité collégiale lorsque des affaires relevant du Conseil fédéral sont urgentes ou n'ont qu'une importance secondaire. Il peut également déléguer ses pouvoirs au vice-président; celui-ci doit mener les affaires présidentielles non seulement lorsque le président en est empêché, mais aussi dans d'autres circonstances (art. 25 P).

<sup>1)</sup> Cf. nos commentaires sur le renforcement du contrôle des «actes internes» de l'administration sous chiffre 225.

Ce qui est nouveau en l'occurrence, ce sont les dispositions donnant une base légale expresse aux décisions présidentielles relatives aux prestations budgétaires (art. 24, 2<sup>e</sup> al.), de sorte que la pratique en vigueur sera fondée nettement sur le principe de la légalité. Ces deux articles déchargent l'autorité collégiale de l'examen des questions mineures qui ne peuvent être confiées aux départements, et ils lui permettent ainsi de se concentrer sur des affaires plus importantes.

*Article 26.* Le chancelier de la Confédération seconde le président de la Confédération dans l'exécution de toutes les tâches présidentielles; la question sera encore traitée plus bas.

La loi n'a pas à déterminer elle-même comment l'aide au président de la Confédération sera organisée dans le détail. La Chancellerie fédérale doit en tout cas tenir à la disposition du président de la Confédération des collaborateurs qualifiés, notamment des secrétaires, pour seconder le président dans ses tâches présidentielles, par exemple pour rédiger des allocutions, des appels et des communications, rassembler de la documentation et préparer l'accomplissement d'obligations de représentation. Parfois, le président préférera recourir à l'aide de fonctionnaires de son propre département, ce qui lui sera naturellement loisible. Autrement, les travaux auxiliaires incomberont à la Chancellerie fédérale. Cette obligation est fixée aux articles 26 et 37 du projet.

*Article 28.* Chaque membre du Conseil fédéral étant en même temps le chef d'un département, il n'y a pas de «ministre sans portefeuille» et le président de la Confédération lui-même dirige un département; cet état de choses résulte inévitablement de la combinaison du système départemental avec le système collégial dans un gouvernement de sept membres. L'article 28, 1<sup>er</sup> alinéa, le dit clairement.

Le 2<sup>e</sup> alinéa correspond à l'article 26, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi d'organisation en vigueur. C'est le Conseil fédéral qui répartit les départements par une décision prise à la majorité des voix. Lors d'élections de remplacement, tous les départements et non seulement ceux qui sont vacants, doivent être répartis à nouveau.

*Articles 30 et 31.* Les articles 30 et 31 fixent le siège de l'exécutif et le domicile des magistrats et des hauts fonctionnaires. Ils reprennent les règles traditionnelles, mais avec une innovation en raison de la rapidité des moyens modernes de transport et communication: les conseillers fédéraux, le chancelier de la Confédération, les vice-chanceliers, les chefs de groupement et d'office et les secrétaires généraux peuvent fixer librement leur domicile. Ils doivent simplement faire en sorte qu'ils puissent atteindre en peu de temps le lieu où ils exercent leurs fonctions. L'article 8 de la loi sur le statut des fonctionnaires (RS 172.221.10) exige que le fonctionnaire habite le lieu où il accomplit son service; cette disposition, plus sévère que l'article 31 du projet est cependant appliquée avec beaucoup de souplesse.

*Articles 32 et 33.* Les dispositions sur les incompatibilités (art. 2 et 3 de la loi actuelle) ont été modifiées par analogie avec la loi fédérale d'organisation judiciaire (extension aux fonctionnaires en chef; dispositions plus précises relatives aux sociétés à but lucratif).

Dans des cas particuliers, la stricte interdiction de faire partie d'organisations à but lucratif peut être levée en faveur de chefs de groupement ou d'office et de secrétaires généraux (art. 32, 2<sup>e</sup> al., 2<sup>e</sup> phrase).

*Article 34.* Les hauts fonctionnaires énumérés dans le projet (art. 31 à 33) sont les vice-chanceliers, les secrétaires généraux et les chefs de groupement et d'office qui portent le titre de «directeurs» conformément à l'article 67, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet. Les directeurs des établissements et entreprises de la Confédération (selon l'art. 62, let. E) sont assimilés sous ce rapport aux directeurs des groupements de l'administration générale de la Confédération; aussi convient-il d'étendre à ces fonctionnaires les dispositions sur le domicile et les incompatibilités.

*Article 35.* La Chancellerie fédérale est la charnière entre le législatif et l'exécutif; elle sert à coordonner leurs activités. La position du *chancelier de la Confédération*, qui résulte de son élection par l'Assemblée fédérale et de son statut de magistrat, doit être maintenue. Les pouvoirs qui lui ont été attribués depuis 1968 doivent être fixés. Les innovations proposées ont deux objectifs: d'une part, la position constitutionnelle du chancelier de la Confédération ne doit pas être modifiée; il ne saurait être placé sur le même pied qu'un membre du gouvernement. D'autre part, la qualité de magistrat que lui donne la constitution doit être pleinement utilisée en faveur des réformes envisagées. C'est le but que vise le projet, notamment ses articles 35, 37 et 40.

Juridiquement, rien ne s'oppose à ce que le chancelier de la Confédération saisisse lui-même le Conseil fédéral des affaires concernant la Chancellerie fédérale; le détour qu'il fallait faire jusqu'ici par le président de la Confédération (art. 20, 2<sup>e</sup> al., de la loi en vigueur) peut être considéré comme une complication inutile qu'il importe de faire disparaître. Le chancelier de la Confédération se trouve dans la même position hiérarchique à l'égard de la Chancellerie fédérale que le chef d'un département envers celui-ci; en fait, il en était déjà ainsi jusqu'ici, bien que ce ne fût pas fixé dans la loi.

*Article 36.* La fonction de vice-chancelier sera maintenue (voir aussi l'art. 10, 2<sup>e</sup> al.), mais le nombre des vice-chanceliers reste indéterminé. Les vice-chanceliers ne sont pas seulement les suppléants du chancelier de la Confédération, mais ils peuvent aussi être chargés de diriger des services et d'assumer d'autres tâches.

*Article 37.* Une clause générale (préambule de l'art. 37) tend à préciser les tâches incombant en premier lieu au chancelier de la Confédération: il seconde de toutes les manières possibles le Conseil fédéral et le président de la

Confédération dans l'exécution de leurs tâches. Le rapport Hongler a traité en détail de cette activité. C'est la tendance qui domine depuis 1968 et que le projet de loi confirme. Cette aide, d'ailleurs très variée, prend certaines formes caractéristiques qui sont énoncées expressément dans le projet de loi. Ces dispositions (art. 37, let. a à g) sont claires et se passent donc de commentaire.

*Article 38.* Le soin de régler en détail l'organisation de la Chancellerie fédérale devrait être laissé au Conseil fédéral. Bien que les modalités de l'organisation soient fixées à l'avenir par le Conseil fédéral, les dispositions de la loi sur les rapports entre les conseils et d'autres actes de l'Assemblée fédérale sont réservés. Cette réserve s'étend au Secrétariat de l'Assemblée fédérale qui, selon l'article 105, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution, fait partie de la Chancellerie fédérale; mais qui, à l'instar de tous les autres services du Parlement, est indépendant du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale dans l'exercice de ses fonctions (cf. art. 1<sup>er</sup> de l'AF du 9 mars 1972 sur les services du Parlement).

*Article 39.* Selon un principe de l'organisation moderne, il convient d'instituer des *états-majors* distincts des organes de décision et d'exécution et s'insérant en qualité de sous-unités spécialisées dans la hiérarchie de l'organisation administrative (cf. nos commentaires sous chiffre 223). Il n'existe aucun autre nom qui permettrait de désigner correctement cette institution. Toutes les autres dénominations (organe auxiliaire, bureau consultatif, bureau chargé des affaires générales, secrétariat) sont ou trop faibles ou trop étroites, voire inhabituelles. C'est pourquoi le projet utilise le terme d'«état-major».

Il peut être utile, pour plus de clarté, de caractériser les services d'état-major en décrivant les tâches qu'ils ont à accomplir. L'article 39 s'y efforce; son contenu est valable pour tous les services d'état-major (cf. art. 52 à 56). Le service d'état-major a pour rôle de seconder des organes directeurs, avant tout en les informant et en les conseillant. Les mots «informer» et «information» doivent être pris dans un sens très large: il s'agit de fournir tous les renseignements qui sont nécessaires pour apprécier une situation et prendre des décisions. A cette activité, qui a un caractère relativement neutre, vient s'ajouter l'appréciation des données obtenues, qui tend avant tout à dégager les diverses solutions possibles entre lesquelles l'organe directeur devra faire son choix. L'énumération que donne l'article 39 n'est pas exhaustive, mais elle montre notamment que les tâches assumées par les services d'état-major appartiennent au domaine des fonctions dirigeantes et qu'ils s'en acquittent en liaison avec les organes de décision et d'exécution. Les états-majors restent dépendants, du fait qu'ils agissent exclusivement au profit de l'organe directeur auquel ils sont attachés.

*Article 40.* En accord avec le rapport Hongler, le projet de loi renonce à instituer un seul état-major pour toutes les affaires («état-major général civil») mais il emploie le terme d'«états-majors généraux». Nous renvoyons à nos commentaires sous chiffre 223.6. Dans ce sens, la Chancellerie fédérale est l'état-

major général du Conseil fédéral (art. 40) et les secrétariats généraux le sont pour les départements (art. 52). La Chancellerie et les secrétariats généraux sont, par leur nature, des services d'état-major, et ils sont des états-majors généraux parce qu'ils assument ou centralisent les fonctions d'état-major qui n'incombent pas à des organismes particuliers.

*Articles 41 à 43.* En renonçant à instituer un seul service général d'état-major pour le Conseil fédéral ou pour les départements, on laisse un champ d'activité considérable aux *services spéciaux d'état-major*. Quant aux services d'état-major du Conseil fédéral, on peut se demander tout d'abord s'il est encore besoin de services d'état-major à côté de la Chancellerie fédérale et si, dans la pratique, ces services ne doivent pas devenir sans exception des états-majors de département, qui travailleront d'ailleurs aussi pour le Conseil fédéral. Refuser à celui-ci le droit d'avoir ses propres états-majors spéciaux serait toutefois une restriction inutile. L'autorité collégiale doit pouvoir se doter aussi, selon ses besoins, de services d'état-major spéciaux. Le projet de loi distingue d'une part les états-majors qui se composent de collaborateurs de l'administration et ont le caractère d'institutions permanentes («états-majors intégrés») et, d'autre part, ceux qui comprennent des conseillers pris en dehors de l'administration fédérale («conseillers externes»). La définition du service d'état-major est encore plus étendue si l'on y comprend les experts appelés à titre individuel, comme le veut l'article 42.

Les services spéciaux d'état-major du Conseil fédéral seront rattachés en règle générale à la Chancellerie fédérale, exceptionnellement au département avec lequel ils ont les liens les plus étroits (art. 41, 2<sup>e</sup> phrase). La notion de subordination administrative ne pouvant pas s'appliquer à des groupements composés de particuliers, les commissions composées de conseillers externes seront rattachées à la Chancellerie fédérale, afin que les contacts nécessaires soient assurés avec l'administration fédérale (art. 42, 2<sup>e</sup> al.).

Il convient d'assurer aux services spéciaux d'état-major du Conseil fédéral la possibilité d'entretenir des relations directes avec l'autorité collégiale (art. 43). La raison d'être et l'efficacité de ces institutions en dépendent. On peut laisser au Conseil fédéral le soin d'organiser ces relations directes. La loi doit cependant les imposer elle-même. La subordination ou le rattachement des services d'état-major ne doit pas entraver ces relations directes et il faut éviter en particulier que les contacts n'aient lieu que par l'entremise du chef de département intéressé ou du chancelier de la Confédération. La subordination purement administrative ou le rattachement doivent précisément permettre au Conseil fédéral d'entendre directement ses services d'état-major.

*Article 44.* Le système collégial doit se concilier avec le système départemental. C'est d'abord la volonté de la constitution (art. 103), mais c'est bien davantage encore ce que l'usage a consacré. En général, les fonctions exécutives

de la Confédération sont assumées par son administration. Celle-ci étant organisée en départements, la revision doit s'occuper tout particulièrement des départements si l'on veut régénérer et renforcer le principe de la collégialité. C'est sur ce plan qu'il est possible de prendre des mesures pour décharger les membres de l'autorité collégiale. La Chancellerie fédérale peut être chargée d'exécuter des travaux de secrétariat au sens le plus large du terme (art. 105 cst.) et de s'occuper administrativement d'états-majors, mais elle n'est pas habilitée à traiter elle-même les affaires selon l'article 103 de la constitution.

Le 2<sup>e</sup> alinéa fait une réserve en faveur de la pratique usuelle consistant à charger des institutions organisées conformément au droit privé de l'exécution de certaines tâches publiques, notamment de tâches administratives. On peut y ajouter certaines organisations d'économie mixte et d'autres institutions qui appartiennent, par leur organisation, au droit public, mais qui ne font pas partie de l'administration et ont généralement un statut spécial. On peut trouver des exemples de telles organisations dans les secteurs les plus divers où elles revêtent les formes les plus variées; ils vont de tâches techniques dans le domaine de la surveillance policière jusqu'à des institutions du genre de la Banque nationale, en passant par toutes celles qui exercent une activité économique.

L'attribution de tâches à de tels services ou organismes offre certains avantages. Elle permet de décharger l'organisation et la direction de l'administration fédérale proprement dite, de mettre en valeur les connaissances et les capacités particulières et d'améliorer les relations entre les autorités qui décident et les administrés. Mais elle a aussi des inconvénients; certains domaines de l'administration publique peuvent être ainsi soustraits à l'application des principes qui les régissent habituellement, notamment en ce qui concerne la surveillance, la gestion financière et l'obligation d'informer. Il importe d'user de prudence dans la délégation de tâches à des services spéciaux; en raison de la multiplicité des activités qu'assume l'administration, il devient difficile d'exercer la surveillance nécessaire, de garder une vue d'ensemble sur toutes les activités et d'assurer une organisation rationnelle.

*Article 47.* L'état d'esprit de ceux qui dirigent l'administration et, partant, leur méthode de gestion sont d'une importance capitale. La loi de 1914 sur l'organisation de l'administration ne dit pratiquement rien à ce sujet. Une bonne organisation exige cependant une direction sûre. L'une des principales tâches qui incombent à l'administration fédérale est de veiller à sa continuité. Trois moyens concourent à ce but: un choix judicieux des fonctionnaires dirigeants, leur formation systématique et enfin des directives sur la manière de conduire les affaires administratives. La loi sur l'organisation de l'administration fédérale ne traite directement que du dernier de ces trois éléments. Des directives sur la gestion des affaires administratives doivent permettre d'obtenir de sensibles améliorations et de tenir compte des exigences actuelles. Il est indispensable pour cela de recourir à la méthode de gestion dite coopérative.

Cette méthode se caractérise comme il suit :

- déterminer les tâches et les objectifs d'une manière claire, compréhensible et complète, tout en laissant un champ suffisant à l'initiative des collaborateurs;
- déléguer largement les tâches, les pouvoirs et les responsabilités aux collaborateurs;
- faire appel à des spécialistes comme conseillers pour préparer les décisions, mais permettre aux collaborateurs de faire entendre leur opinion sous forme de suggestions et de recommandations;
- promouvoir une information objective sur tous les plans;
- exercer la surveillance qui est à la fois un droit et un devoir, en veillant surtout à encourager le travail des collaborateurs.

Se rapportant aux fonctions dirigeantes, ces directives (art. 4) doivent émaner du Conseil fédéral (art. 47, 2<sup>e</sup> al.). De telles directives ont déjà vu le jour le 28 août 1974.

Selon la disposition du 2<sup>e</sup> alinéa, lettre *b*, le Conseil fédéral est tenu d'édicter des prescriptions de caractère général ou particulier sur les structures et les fonctions des états-majors en tant que la loi n'en contient pas elle-même.

*Articles 48 à 50.* L'aménagement d'états-majors au sein de l'administration fédérale doit permettre de décharger efficacement le collège gouvernemental et les chefs de département; il satisfait à des exigences fréquemment exprimées dans la discussion qui s'est engagée au sujet de la réforme de l'administration. Mais l'extension de cette institution a aussi des limites. Faut de connaissances spéciales et d'information, un état-major, par exemple le secrétariat général, ne pourrait guère, sans l'aide des offices, coopérer à la préparation des décisions du chef de département (art. 52, 1<sup>er</sup> al., let. *d*). Il pourrait en outre en résulter des doubles emplois.

*Les offices fédéraux* (divisions) sont et restent l'épine dorsale de l'administration fédérale. Ils connaissent les problèmes concrets, ont la plus grande part à la préparation des travaux, par exemple dans l'élaboration des lois, et sont généralement habilités à prendre des décisions au niveau administratif. Cela ressort clairement des articles 44 et suivants, notamment de l'article 49 du projet, comme de l'article 37 de la loi actuellement en vigueur. *La responsabilité propre des offices fédéraux ne doit pas être mise en question par le renforcement des états-majors.* Le projet de loi (art. 64, 3<sup>e</sup> al., en liaison avec l'art. 50) prévoit d'ailleurs la possibilité de déléguer dans une large mesure des compétences aux offices, afin de décharger les chefs de département. Comme jusqu'à présent, les états-majors ne sont ni supérieurs ni subordonnés aux organes de décision et d'exécution; il s'agit d'organismes complémentaires. Dans les relations entre les fonctions des uns et des autres, c'est moins le règlement d'organisation que les exigences de la matière qui sont essentielles.

L'article 49 traite des tâches de direction. Il est important que les organes dirigeants s'efforcent de remplir leurs fonctions d'une manière conforme aux exigences de notre époque et qu'ils se consacrent entièrement et intensément à leur tâche. Cette disposition fixe les responsabilités des organes dirigeants et règle l'exercice de leurs fonctions dans les limites du droit positif et du budget (art. 49, 2<sup>e</sup> al.).

L'article 50, en liaison avec l'article 64, 3<sup>e</sup> alinéa, du projet, établit, sous forme d'une *clause générale, une présomption en faveur des offices: ceux-ci traitent toutes les affaires qui ne relèvent ni du Conseil fédéral ni des départements ou des groupements*. Le rôle important des offices est ainsi mis en évidence.

Le projet (art. 51) détermine les pouvoirs que les chefs de groupement ou d'office ont dans les relations avec l'extérieur. Cette disposition montre bien le caractère de leurs fonctions.

*Articles 52 et 53.* Chaque département disposera à l'avenir d'un *secrétariat général* (cf. art. 48, 4<sup>e</sup> al.). L'Administration militaire changera de nom dans la mesure où elle joue le rôle de secrétariat général (cf. art. 62, let. C, ch. 51). Tout en se référant à la définition générale des fonctions d'un état-major (art. 39 et 52), le projet entreprend d'établir la liste des tâches typiques du secrétariat général en sa qualité d'état-major. Il ne faut pas tarder davantage à utiliser toutes les possibilités qu'offre cette institution. En définissant elle-même les tâches des secrétariats généraux, la loi garantit qu'ils contribueront à décharger les chefs de département, à améliorer la gestion des départements et, indirectement, à favoriser l'activité de l'autorité collégiale.

L'importance accrue que les secrétariats généraux vont nécessairement prendre exigera un choix particulièrement prudent de leurs chefs. La répartition des fonctions devra rester mobile dans le détail.

Les articles 52, 2<sup>e</sup> alinéa, et 53, 4<sup>e</sup> alinéa, tiennent compte des conditions particulières qui existent par exemple à la Direction politique du Département politique ou à la Direction de l'administration militaire fédérale. Ainsi, des tâches d'état-major telles que celles qui incombent à un service central des affaires juridiques (art. 53, 2<sup>e</sup> al.) sont confiées, au Département politique, à un organe de décision et d'exécution, à savoir la Direction du droit public international. Au contraire, un organe de ce genre, tel que le Service topographique fédéral du Département militaire, est subordonné au secrétariat général. Afin d'assurer le maintien d'un régime qui a donné de bons résultats, les dérogations que nous proposons semblent indispensables.

*Article 54.* D'ordinaire, le secrétariat général devrait pouvoir assumer toutes les fonctions incombant à un état-major permanent qui est au service du chef de département. Il convient toutefois de laisser la porte ouverte à d'autres solutions: l'article 54 du projet permet de *doter les départements d'états-majors spéciaux*. Le libellé de cet article montre qu'il s'agit d'une *exception*; en effet, un

nombre excessif de services d'état-major compliquerait l'exécution des tâches, estomperait les attributions et les responsabilités et finirait par dévaloriser les fonctions des états-majors.

*Article 55.* Le chef de département peut déjà faire appel à des *experts* en vertu de la constitution (art. 104 cst.). Le projet précise que les chefs de groupement et d'office ont aussi cette faculté, à condition qu'il s'agisse de conseillers ad hoc étrangers à l'administration et que le chef de département ait donné son assentiment (art. 55, 2<sup>e</sup> al.).

En outre, les chefs de département doivent être autorisés à faire appel à des *collaborateurs personnels*, comme on l'a déjà demandé dans le rapport Hongler et à d'autres occasions également. Pour différentes raisons, il importe de limiter le nombre de ces collaborateurs; il ne devrait *pas dépasser le chiffre de deux à trois par département*. En entrant en fonction, les chefs de département trouvent, pour la plupart des questions, des experts qualifiés en la personne des chefs des offices et de leurs collaborateurs spécialisés, des collaborateurs des secrétariats généraux ou d'autres états-majors. Ils devraient toutefois avoir également la possibilité de compléter l'état-major dont ils disposent en engageant quelques collaborateurs personnels. En raison de la multiplicité et du développement continu des tâches complexes de l'Etat, le besoin se fait sentir d'avoir un appui supplémentaire. En complétant les conseils de caractère parfois trop pragmatique et orientés selon les vues de l'administration, cette aide doit permettre aux chefs de département de se former une opinion personnelle sur les affaires. En outre, l'administration départementale est à ce point surchargée d'affaires courantes à liquider sans retard qu'elle n'est pas toujours en mesure d'assumer les tâches qui incombent au *collaborateur personnel* du chef de département. Ces tâches sont les suivantes:

- se charger des relations du chef du département avec les partis, les groupements et les experts,
- collaborer à l'expédition de la correspondance du chef du département (principalement de sa correspondance personnelle),
- prendre part à toutes les séances importantes tenues par le chef du département,
- collaborer à l'élaboration des discours et allocutions du chef du département lorsqu'ils ne portent pas sur des problèmes spéciaux relevant du département,
- coopérer à la préparation d'affaires traitées par le Conseil fédéral,
- exécuter certaines études ou recherches.

Ces collaborateurs personnels devront avoir une excellente formation générale, savoir traiter avec les autorités, les groupements et les particuliers, avoir des aptitudes spéciales sur le plan de l'organisation et rédiger avec aisance des textes difficiles. Ils seront engagés pour un chef de département déterminé dont ils connaissent déjà les intentions. Si celui-ci quitte ses fonctions, l'engagement du collaborateur prendra fin en principe, à moins que le successeur du

chef de département, désirant garder le conseiller à son service, ne renouvelle son engagement. Il pourra aussi se faire que l'engagement soit limité à un temps déterminé et que ses modalités soient aménagées de façon à répondre en quelque sorte au mandat donné. Les conditions d'engagement doivent être réglées de telle manière que la fonction présente suffisamment d'attrait et que des garanties financières convenables soient prévues en cas de départ. Les collaborateurs personnels auront donc, *quant à leur statut de fonctionnaire*, une position particulière, qui devra faire l'objet d'un statut de droit public et non de droit privé, réglé par des dispositions spéciales (art. 55, 1<sup>er</sup> al.).

Le collaborateur personnel sera directement subordonné au chef de département et ne recevra des ordres que de celui-ci. Il n'aura *aucun pouvoir de décision*. Pour éviter les frictions et les difficultés découlant de la situation de collaborateur personnel, il est indispensable que la bonne volonté règne de part et d'autre et que tout le monde s'efforce d'assurer le bien commun et la qualité des travaux du département. De leur côté, les collaborateurs personnels devront tout particulièrement faire preuve de beaucoup de tact et de sens de la diplomatie, ainsi que d'une forte capacité d'adaptation s'il veulent que leur coopération avec l'administration soit fructueuse.

*Article 56.* Il existe, sur le plan fédéral, quelque nonante commissions permanentes et près de deux cents commissions non permanentes, qui exercent des fonctions d'état-major pour des départements ou des offices; à l'occasion, ces commissions sont chargées d'exécuter des travaux pour l'autorité collégiale elle-même. La constitution d'une commission permet d'utiliser, dans l'intérêt public, les connaissances que certains experts possèdent dans des domaines particuliers; en outre, la représentation de nombreux groupes sociaux au sein des commissions accentue le caractère démocratique de l'administration et favorise l'intégration de toutes les tendances dans les travaux administratifs.

La réglementation s'appliquant aux commissions doit être précisée et modernisée. L'article 56, 2<sup>e</sup> alinéa, en liaison avec l'article 47, 2<sup>e</sup> alinéa, permet au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions pour les commissions comme pour les autres institutions d'état-major. Nous avons fait un premier pas dans cette direction en adoptant nos directives du 3 juillet 1974 (FF 1974 II 467) concernant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles. Cependant, il ne suffit pas d'édicter des règlements pour garantir l'efficacité du travail des commissions; encore faut-il qu'ils soient effectivement appliqués.

*Articles 57 à 61.* La coordination spontanée sous la direction d'un département (art. 57) ne suffit pas dans les affaires compliquées. Les tâches de l'Etat deviennent de plus en plus complexes et la solution adéquate dépend toujours plus de méthodes et de conceptions interdisciplinaires. Il est nécessaire, dans certains cas, de recourir à de véritables *organes de coordination* possédant des connaissances spéciales, aptes à agir eux-mêmes, voire à prendre des

décisions. Peuvent jouer ce rôle des conférences, des comités de direction, des groupes chargés de certains projets et même des délégations du Conseil fédéral (art. 16). Il est souvent difficile de distinguer les organes de coordination, quant à leurs caractéristiques extérieures ou quant à leurs fonctions, des services d'état-major tels que le projet de loi les définit (cf. art. 39). Toutefois, leur champ d'activité est plus étendu; ils peuvent être appelés à prendre des décisions, par exemple en ce qui concerne la direction de projets, ce qui n'est pas le cas pour les états-majors.

*Article 62.* Comme nous l'avons déjà exposé sous chiffre 224.33, nous vous proposons de nous *laisser le soin de répartir les offices entre les départements* (art. 64, 1<sup>er</sup> al.). L'article 62 se borne à énumérer les offices sans les répartir entre les départements; il sera donc nécessaire de *reviser la loi d'organisation pour créer de nouveaux offices*. C'était déjà le cas jusqu'ici, bien que cette règle n'ait pas été toujours strictement observée. Les états-majors des groupements du Département militaire fédéral, que nous désirons maintenir sans changement, ne sont pas énumérés spécialement; l'énumération des états-majors dans la loi n'est d'ailleurs pas exhaustive (art. 54); l'article 48, 3<sup>e</sup> alinéa, précise qu'il est possible de former des états-majors de groupement.

Dans la mesure du possible, nous nous sommes efforcés d'uniformiser la dénomination des divisions (offices); en allemand, l'expression «*Bundesamt*» pour «office» a été préférée à d'autres (celle d'«*eidgenössisches Amt*» par exemple) parce qu'elle est la plus brève et la plus précise. Il a fallu remplacer le mot «division» par celui d'«office» conformément à la modification de l'arrêté du Conseil fédéral du 18 octobre 1972 sur l'état des fonctions<sup>1)</sup>.

Il a fallu faire des exceptions au Département des affaires étrangères pour éviter des confusions avec certains ministères étrangers; d'autres exceptions sont prévues au Département des finances et au Département de l'intérieur.

Le 2<sup>e</sup> alinéa permet au Conseil fédéral de modifier la désignation des offices, notamment pour l'adapter à de nouvelles conditions.

*Article 63.* Selon le projet, les statuts spéciaux réglant l'organisation des établissements et entreprises de la Confédération ne seront pas modifiés; il sera loisible au législateur d'adapter autant que possible ces lois spéciales aux principes fondamentaux de la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration lors d'une révision (art. 63, 3<sup>e</sup> al.).

<sup>1)</sup> Les «subdivisions» avaient été remplacées alors par les «divisions»; en même temps, on avait créé des «divisions principales». Par conséquent, l'ordre hiérarchique des offices supérieurs actuellement en vigueur est le suivant: groupement, office (direction), division principale, division. Voir à ce propos notre rapport du 18 octobre 1972 concernant l'état des fonctions (FF 1972 II 1205).

*Article 64.* Cet article concerne l'organisation de détail. La loi elle-même ne fixant que la structure générale de l'organisation (art. 62), elle réserve le soin de régler les détails à d'autres actes législatifs. La loi doit donc contenir une disposition réglant la compétence d'établir les prescriptions de détail. *Organiser*, c'est prendre les mesures indiquées sous chiffre 224 ci-devant, c'est-à-dire créer les offices nécessaires, fixer les tâches à accomplir et les répartir entre les offices en déléguant à ceux-ci les pouvoirs indispensables.

Tandis qu'à l'article 62, le législateur énumère les éléments constitutifs de l'administration fédérale, à savoir les départements et les offices, l'article 64, 1<sup>er</sup> alinéa, habilite le Conseil fédéral à réunir ces éléments en départements. Le 2<sup>e</sup> alinéa du même article le charge de fixer dans les grandes lignes l'organisation de l'administration et de définir les tâches des services. Il s'agit donc de déterminer notamment l'organisation des départements et des groupements et d'approuver l'organisation générale des offices (formation de divisions principales et de divisions). Au sujet de l'étendue des pouvoirs en matière d'organisation, nous vous renvoyons à nos commentaires sous chiffre 224 ci-devant. Il reste nécessaire de définir les tâches des services aussi bien pour éviter des conflits de compétence que pour informer les citoyens qui désirent savoir quel service de l'administration s'occupe d'une affaire déterminée.

En liaison avec l'article 50, le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 62 confère aux offices la compétence générale de régler les affaires de leur ressort, exception faite de celles que le Conseil fédéral se réserve ou qu'il attribue aux départements ou aux groupements. Cette compétence générale s'étend en particulier aux travaux suivants:

- appliquer la législation fédérale, notamment par des décisions prises en vertu de l'article 5 de la loi sur la procédure administrative,
- préparer les actes législatifs,
- donner des conseils juridiques, répondre à des questions,
- traiter les initiatives parlementaires, etc.

Du point de vue de la méthode, le 3<sup>e</sup> alinéa renverse l'ordre en vigueur. Actuellement, le Conseil fédéral est en principe compétent pour toutes les affaires et délègue aux services subalternes les questions que ceux-ci doivent régler eux-mêmes. Il a fallu adopter le nouveau système parce que les affaires réservées aux groupements, aux départements ou au Conseil fédéral sont moins nombreuses que celles que les offices doivent régler. Le soin de régler les affaires incombant en général aux offices, il est nécessaire que le Conseil fédéral fixe par ordonnance les affaires dans lesquelles la décision ne leur appartient pas.

L'énumération des exceptions à la compétence générale des offices sera notablement plus courte que dans le régime actuel; en vertu de celui-ci, le Conseil fédéral doit préciser les affaires qu'il charge les offices de régler eux-mêmes.

Le 4<sup>e</sup> alinéa permet au Conseil fédéral, sous réserve des dispositions contraires de la loi, de fixer par ordonnance des règles de procédure. Il règle également la *voie de recours dans la procédure administrative*, en tant que cette matière n'est pas réglée exhaustivement par la législation sur l'organisation judiciaire et la procédure administrative. La compétence est à présent réglée d'une façon générale; il faut toutefois examiner dans chaque cas si les dispositions fédérales spéciales sont applicables.

Les voies de recours sont en tout cas clairement établies pour le citoyen, car la loi sur la procédure administrative prévoit (art. 35) que les autorités sont tenues de lui indiquer les voies de recours ouvertes; en outre, une autorité qui se considère comme incompétente doit immédiatement remettre à l'autorité compétente l'affaire dont elle a été saisie (art. 8 PA).

Le 5<sup>e</sup> alinéa reprend la disposition restreignant la délégation que contient aujourd'hui l'article 7 de la loi relative à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947 et à la nouvelle série du Recueil des lois. Cette disposition est importante pour assurer la sécurité juridique, maintenir la qualité de la législation et limiter la délégation secondaire. Comme nous l'avons mentionné sous chiffre 224.4, le Conseil fédéral devrait, pour des raisons d'ordre politique, déterminer pour l'essentiel l'organisation des départements, des groupements et des offices; c'est pourquoi une délégation de ses pouvoirs en vertu de l'article 64, 2<sup>e</sup> alinéa, ne saurait entrer en considération.

*Article 65.* Le Conseil fédéral règle dans les grandes lignes l'organisation des services au sens de l'article 64, 2<sup>e</sup> alinéa, du projet, jusqu'à l'échelon des offices; il appartiendra au chef de département de régler les détails de l'organisation. Il aura recours à cet effet au concours de l'Office fédéral de l'organisation et prendra l'avis des chefs d'office (art. 49, 2<sup>e</sup> al., let. b).

*Article 66.* Dans la mesure où le Conseil fédéral ou les chefs de département arrêtent des règlements sur l'organisation, ils doivent tenir compte de l'article 46 du projet. L'article 66 pose encore d'autres exigences. Celles-ci s'inspirent des idées directrices que nous avons exposées sous chiffre 224 ci-dessus et auxquelles nous vous renvoyons.

*Article 67.* Un nouveau titre, celui de *secrétaire d'Etat*, sera introduit pour les titulaires de deux offices très importants, qui s'occupent principalement de la défense de nos intérêts à l'étranger et jouent à cet égard un rôle capital (cf. commentaires sous ch. 222.4).

*Article 68.* Faute de base légale, il n'est pas possible de prescrire la conservation des actes officiels qui n'ont pas été déposés aux archives. Lorsqu'un fonctionnaire ou une personne chargée d'un mandat a quitté le service de la Confédération, il n'est plus possible de prendre des mesures disciplinaires pour

obtenir la restitution de documents qui se trouvent en sa possession. Ni le séquestre ou la confiscation conformément aux articles 65 et suivants de la procédure pénale fédérale ou selon l'article 58 du code pénal, ni l'application de l'article 102, chiffres 9 et 10, de la constitution, ne permettent de combler entièrement cette lacune. Grâce à la nouvelle disposition, la Confédération évitera d'entamer une procédure civile pour obtenir la restitution d'actes officiels.

*Article 69.* En ce qui concerne la représentation du chef de département en général, nous vous renvoyons à nos commentaires sous le chiffre 222 ci-dessus, relatif aux «secrétaires d'Etat».

Dans la teneur que lui donne le projet, l'article 65<sup>ter</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils règle, à son 1<sup>er</sup> alinéa, les questions relatives à la *représentation du Conseil fédéral aux séances plénières* des conseils législatifs, telle qu'elle est pratiquée depuis longtemps. Le 2<sup>e</sup> alinéa dispose que le chef de département peut se faire accompagner par un collaborateur qualifié. Le choix de ce collaborateur n'est pas déterminé. Il n'est donc nullement nécessaire que ce soit le chef d'un groupement ou d'un office ou le secrétaire général. Ce qui est important, c'est la qualification de la personne qui accompagne le chef de département, le seconde dans la préparation des délibérations et tient à sa disposition les documents nécessaires pendant les séances.

L'accompagnateur doit toutefois être autorisé à prendre aussi la parole, si le chef de département le demande et s'il s'agit de traiter des questions de caractère technique. On réduira ainsi le travail de préparation du chef de département et on le dispensera de donner des *renseignements particuliers* qu'il devrait lui-même demander à des tiers (art. 65<sup>ter</sup>, 2<sup>e</sup> al., 2<sup>e</sup> phrase, de la loi sur les rapports entre les conseils dans la teneur du projet).

Il convient que le chef de département puisse se faire représenter dans les *commissions parlementaires par le secrétaire général ainsi que par des chefs de groupement ou d'office* (art. 65<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils dans la teneur du projet). L'accord du président de la commission devra cependant être obtenu au préalable. Ces représentants peuvent, de même que le chef de département lorsqu'il participe aux travaux d'une commission, se faire accompagner par des collaborateurs spécialisés.

Les membres du Conseil fédéral seront aussi déchargés, encore que ce ne soit pas dans une mesure considérable, du fait que le chancelier de la Confédération pourra présenter les affaires de la Chancellerie devant le Parlement (art. 65<sup>quater</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils dans la teneur du projet; cf. nos commentaires touchant l'art. 35).

*Article 70.* Cet article modifie l'article 47, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur la procédure administrative. Lorsqu'une autorité de recours qui ne statuerait pas définitivement a donné des instructions sur la décision à prendre par une autorité inférieure, il est loisible au recourant, d'après le droit en vigueur, de

renoncer à porter l'affaire devant cette autorité de recours et de déférer directement la décision à l'autorité de recours immédiatement supérieure (*recours direct*). Ce recours direct est par exemple possible lorsqu'un département, c'est-à-dire une autorité qui ne statue pas définitivement, donne dans un cas d'espèce des instructions à un office, c'est-à-dire à une autorité inférieure, sur la décision à prendre; dans ce cas, la décision attaquée repose sur les instructions de l'autorité de recours. Au lieu de déférer la décision au département, qui peut être récusé pour cause de suspicion légitime, le recourant a la possibilité, par le recours direct, de porter l'affaire devant l'autorité de recours immédiatement supérieure, le Tribunal fédéral ou le Conseil fédéral par exemple.

Ce moyen de raccourcir la voie de recours, qui est laissé aujourd'hui à l'appréciation du recourant, doit devenir la règle dans l'intérêt d'un déroulement rapide, efficace et simple de la procédure entamée; la disposition facultative doit donc être remplacée par une disposition impérative. Cette modification correspond d'ailleurs à l'esprit de l'article 59 de la loi sur la procédure administrative, qui prévoit la récusation pour toutes les personnes qui ont participé à l'élaboration de la décision attaquée.

*Article 71.* Comme nous l'avons déjà mentionné sous chiffre 224 (pouvoir d'organisation, notamment sous 224.22), notre projet doit satisfaire à trois exigences principales. Premièrement, seules les *questions d'organisation principales* doivent être réglées par la loi. Deuxièmement, les *dispositions légales concernant le Conseil fédéral et les départements* doivent être réunies dans un seul acte. Troisièmement, afin que la réglementation reste claire, les *lois spéciales* ne devront contenir qu'*exceptionnellement des dispositions sur l'organisation*.

La loi ne doit intervenir qu'*exceptionnellement* dans la répartition des attributions au sein de l'administration, car, ce faisant, elle limiterait la liberté indispensable au Conseil fédéral pour fixer l'organisation de détail dont il est responsable, liberté sans laquelle il ne serait pas possible de réaliser une organisation administrative souple et satisfaisant aux exigences modernes.

L'article 71, lettre *m*, fait pour ainsi dire table rase: il abroge les dispositions contenues jusqu'ici dans des lois spéciales, ces dispositions devant être insérées dans la nouvelle réglementation. Nous reprendrons, dans ses grandes lignes, la répartition actuelle des attributions, telle qu'elle résulte des lois spéciales, mais nous devons avoir la faculté de nous en écarter. La répartition des attributions au sein de l'administration doit constituer un tout et reposer sur des principes uniformes. Les articles 64, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, et 71, lettre *m*, ne constituent pas une barrière insurmontable pour le législateur de demain. S'il veut régler à nouveau dans le détail l'organisation des départements et des offices, il en aura le pouvoir et la compétence; il pourra donc modifier selon les circonstances l'organisation qu'on cherche à réaliser. On peut toutefois espérer qu'il restera fidèle à la conception exposée ci-dessus et qu'il nous laissera donc le soin de régler l'organisation de détail, sans remettre en cause, dans des lois ultérieures, la clarté et la simplicité qui sont le fruit de cette conception.

*Article 72.* Pour l'élaboration des dispositions d'exécution et à cause des limitations prescrites en matière de personnel jusqu'à la fin de 1979, il faut prévoir une période de transition durant laquelle certaines dispositions actuelles resteront provisoirement en vigueur. Ce laps de temps doit toutefois être limité; un délai de quatre ans devrait suffire.

#### **4 Conséquences financières et répercussions sur l'effectif du personnel**

Ainsi que nous l'avons exposé sous chiffre 227.52, un seul office nouveau, à savoir celui des télécommunications, sera créé si notre projet de loi est accepté. A son stade de développement final, qui ne sera atteint qu'après plusieurs années, cet office aura, selon toute probabilité, besoin d'une quinzaine de collaborateurs.

Les six autres «nouveaux offices» ne constituent pas, à proprement parler, une création puisqu'ils existent déjà comme services administratifs; certains portent déjà le nom d'office fédéral, les autres doivent obtenir ce statut selon le présent projet. En d'autres termes, les propositions que la commission d'experts a faites dans son rapport de 1971 sont en partie surannées parce qu'elles ont déjà été réalisées en vertu de lois spéciales. S'il fallait un jour, en raison de l'accroissement des tâches, développer encore ces offices, une telle extension ne résulterait pas du présent projet, mais serait la conséquence de la loi spéciale en cause.

Reste encore la question des besoins probables de personnel résultant de la création de groupements et du développement des états-majors. En l'occurrence, il est très difficile de faire des estimations. Tout d'abord, on ne sait pas encore combien de groupements seront effectivement créés. Il est en tout cas certain qu'il ne s'agira, dans chaque cas, que d'unités administratives ne comprenant qu'un nombre très réduit de personnes. Cela ressort déjà des tâches que ces unités devront assumer selon le projet de loi.

C'est en principe les mêmes remarques qu'il convient de faire en ce qui concerne la formation d'états-majors. Il s'agit en premier lieu de renforcer les états-majors des départements et les organes auxiliaires dont dispose le chef du département. En raison de la nature même des choses, on ne saurait envisager un accroissement considérable du personnel; il importe surtout de trouver quelques collaborateurs spécialement capables d'assumer les tâches en question. Du reste, la création d'états-majors que demandait le rapport d'experts et que prévoit le projet de loi est déjà réalisée en bonne partie. Dans ce cas non plus, il ne faut pas s'attendre à de nouvelles charges financières ni à un accroissement de l'effectif du personnel.

En appréciant les conséquences financières du projet et ses effets sur l'état du personnel, il faut surtout prendre en considération le laps de temps dont on dispose pour mener à chef les réformes prévues, cela surtout pour tenir compte

de la situation actuelle des finances fédérales. L'article 72, 3<sup>e</sup> alinéa, du projet fixe une période transitoire de quatre ans, durant laquelle nous pourrions maintenir complètement ou en partie les structures existant en matière d'organisation. Cette disposition tient compte également du fait que les réformes à apporter à la conduite des affaires gouvernementales et à l'administration sont des mesures à long terme et qu'elles doivent être exécutées progressivement.

Il n'est donc pas possible de calculer exactement les frais qu'entraîneront les réformes prévues. En revanche, nous pouvons dire avec certitude que, même au stade final, les frais supplémentaires de personnel causés par la réorganisation selon le projet se maintiendront dans l'ordre de grandeur des 5 millions de francs. Les locaux supplémentaires dont il faudra disposer causeront également certains frais; toutefois ces dépenses se répartiront sur cinq ans au moins et ne dépasseront pas 2 à 4 millions de francs.

A vrai dire, les conséquences financières du projet de révision ne seront pas plus importantes que celles de n'importe quelle législation spéciale d'une certaine importance, qui exige un minimum d'organisation administrative. Dans ces conditions, il ne saurait être question d'un gonflement de l'appareil administratif. La réforme vise à renforcer le système collégial et à mettre à disposition de l'Etat une administration active et capable.

Ces objectifs correspondent aux exigences de la loi sur les finances de la Confédération, qui demande une gestion financière s'inspirant des principes de l'urgence et de l'emploi efficace et ménager des fonds. Nous tenons à relever avec insistance qu'il importe plus que jamais de maintenir l'efficacité de l'action gouvernementale et, partant, d'assurer la direction de l'Etat lorsqu'il va au devant de temps toujours plus difficiles.

En outre les droits du Parlement sont pleinement sauvegardés dans le domaine du budget et quant à la politique à suivre en matière de personnel. De plus, les décisions imposant une limitation de l'effectif du personnel restent applicables.

La réalisation du projet n'entraînera pour les cantons ni charge financière supplémentaire, ni augmentation de l'effectif du personnel ou surcroît de tâches administratives.

## 5 Constitutionnalité

Le projet de loi qui vous est soumis est fondé sur l'article 85, chiffre 1<sup>er</sup>, de la constitution.

## 6 Propositions

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons d'adopter le présent projet de loi et de classer les postulats suivants:

- 1962 P 8436 *Organisation de l'administration fédérale*  
(E 20 septembre 1962, commission du Conseil des Etats)
- 1965 P 9092 *Amélioration de l'organisation collégiale du Conseil fédéral*  
(N 3 mars 1965, Chevallaz)
- 1965 P 9098 *Augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral*  
(N 16 juin 1965, Schmitt-Genève)
- 1965 P 9099 *Amélioration des méthodes de travail du Conseil fédéral*  
(E 17 mars 1965, Borel)
- 1969 P 10150 *Contrôle du gouvernement sur l'administration*  
(N 6 mars 1969, Chevallaz)
- 1974 P 11303 *Regroupement des départements*  
(N 26 juin 1974, (Schürmann) - Rippstein)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 12 février 1975

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,  
**Graber**

Le chancelier de la Confédération,  
**Huber**

(Projet)

**Loi fédérale  
sur l'organisation et la gestion du  
Conseil fédéral et de l'administration fédérale  
(Loi sur l'organisation de l'administration, LOA)**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 85, chiffre 1<sup>er</sup>, de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 12 février 1975<sup>1)</sup>,

*arrête:*

**Titre premier: Le Conseil fédéral**

**Chapitre premier: Principes**

**Section 1: Situation constitutionnelle du Conseil fédéral**

Article premier

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral est l'autorité dirigeante et exécutive supérieure de la Confédération.

<sup>2</sup> Il se compose de sept membres.

**Section 2: Fonctions du Conseil fédéral**

Art. 2

*Généralités*

Le Conseil fédéral remplit les tâches qui lui sont confiées par la constitution et la loi de la manière suivante:

- a. Il s'acquitte de ses obligations gouvernementales;
- b. Il dirige l'administration fédérale;
- c. Il accomplit lui-même des actes d'exécution importants et exerce une activité en matière de justice administrative;
- d. Il participe à l'élaboration de la législation fédérale.

<sup>1)</sup> FF 1975 I 1465

## Art. 3

*Activité gouvernementale*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral s'acquitte de ses obligations gouvernementales en accomplissant avant tout les tâches suivantes :

- a. Il détermine, dans les limites de la constitution et de la loi ainsi que sous réserve des droits du peuple, des cantons et de l'Assemblée fédérale, les buts fondamentaux de l'Etat et les moyens de son action;
- b. Il suit l'évolution politique et sociale, dans le pays et à l'étranger, et apprécie constamment la situation qui en résulte;
- c. Il planifie dans une mesure judicieuse les activités de l'Etat;
- d. Il détermine périodiquement les grandes lignes de la politique gouvernementale et les met en œuvre dans les limites de sa compétence;
- e. Il prend des initiatives au sujet des affaires traitées par l'Assemblée fédérale et d'autres organes de l'Etat;
- f. Il assure la coordination sur le plan gouvernemental;
- g. Il représente la Confédération en Suisse et à l'étranger;
- h. Il fait en sorte que les autorités restent en contact permanent avec la population.

<sup>2</sup> L'activité gouvernementale a la priorité sur toute autre tâche du Conseil fédéral.

## Art. 4

*Direction de l'administration fédérale*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral veille à ce que l'activité de toute l'administration fédérale soit conforme au droit, rationnelle et efficace.

<sup>2</sup> Il pourvoit à la coordination sur tous les plans, dans l'administration fédérale aussi bien qu'entre celle-ci et d'autres institutions chargées de tâches administratives.

<sup>3</sup> Il exerce une surveillance constante et systématique sur toute l'administration fédérale.

## Art. 5

*Exécution et juridiction*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral n'accomplit lui-même des actes d'administration que si des dispositions légales l'en chargent ou s'il estime de son devoir de le faire.

<sup>2</sup> Il exerce la justice administrative conformément à la législation sur la procédure et la juridiction administratives.

**Art. 6***Participation à l'élaboration de la législation*

- <sup>1</sup> Le Conseil fédéral participe à l'élaboration de la législation.
- <sup>2</sup> Il dirige la phase préliminaire de la procédure législative et édicte à cet effet des ordonnances ou des instructions.
- <sup>3</sup> Il présente à l'Assemblée fédérale les projets de lois et d'arrêtés fédéraux, sous réserve du droit d'initiative des députés, du peuple et des cantons.
- <sup>4</sup> Il édicte des ordonnances en vertu de la constitution ou d'une délégation de la loi.

**Section 3: Information de la population****Art. 7**

Le Conseil fédéral veille à ce qu'un service d'information renseigne constamment la population sur ses intentions, sur les décisions et les mesures qu'il prend, ainsi que sur les travaux de l'administration fédérale, lorsqu'il y a un intérêt général à donner de tels renseignements et que cette information ne peut pas porter atteinte à d'importants intérêts publics ou privés.

**Chapitre deuxième:****Le Conseil fédéral comme autorité collégiale****Section 1: Délibérations****Art. 8***Convocation*

- <sup>1</sup> Le Conseil fédéral tient séance aussi souvent que les affaires l'exigent.
- <sup>2</sup> Chaque membre peut demander en tout temps qu'il se réunisse.
- <sup>3</sup> Le Conseil fédéral est convoqué par le chancelier de la Confédération sur l'ordre du président de la Confédération.

**Art. 9***Présidence*

Le président de la Confédération dirige les délibérations du Conseil fédéral. En cas d'empêchement, il est remplacé par le vice-président et, si celui-ci est également empêché, par le membre le plus ancien.

**Art. 10***Autres participants*

- <sup>1</sup> Le chancelier de la Confédération prend part, avec voix consultative, aux délibérations du Conseil fédéral. Il a le droit de faire des propositions selon l'article 35 de la présente loi.

<sup>2</sup> Les vice-chanceliers assistent aux séances, à moins que le Conseil fédéral n'en décide autrement.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral invite des fonctionnaires et des experts étrangers à l'administration fédérale à prendre part à ses délibérations s'il l'estime utile à son information.

#### Art. 11

##### *Récusation*

<sup>1</sup> Les membres du Conseil fédéral ou les personnes mentionnées à l'article 10 se récuse<sup>n</sup>t lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct dans une affaire.

<sup>2</sup> Les dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>1)</sup> relatives à la récusation sont applicables lorsqu'il s'agit de prendre des décisions ou de se prononcer sur des recours.

#### Art. 12

##### *Publicité*

Les délibérations du Conseil fédéral ne sont pas publiques.

### Section 2: Décisions de l'autorité collégiale

#### Art. 13

##### *Vote*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral prend ses décisions à mains levées, à moins que le vote écrit ne soit prescrit par son règlement ou n'ait été décidé à la majorité des voix pour certaines affaires.

<sup>2</sup> Les membres absents ne peuvent pas voter.

#### Art. 14

##### *Majorité*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral prend ses décisions à la majorité des voix. Cependant, pour être valable, une décision doit réunir les voix de trois membres au moins.

<sup>2</sup> Les voix de quatre membres au moins sont nécessaires lorsqu'il s'agit de rapporter des décisions qui n'ont pas autorité de chose jugée.

<sup>3</sup> Les nominations ont lieu à la majorité absolue des membres présents.

<sup>4</sup> Le président vote. En cas d'égalité des voix, son vote compte double.

### Section 3: Procédures extraordinaires

#### Art. 15

<sup>1</sup> En cas d'urgence, le président peut ordonner de recourir à des procédures extraordinaires pour les délibérations du Conseil fédéral.

<sup>1)</sup> RS 172.021

<sup>2</sup> Tout membre du Conseil fédéral peut demander qu'une procédure extraordinaire soit interrompue et qu'une séance soit tenue.

<sup>3</sup> Les décisions prises au cours d'une procédure extraordinaire ont la même valeur que celles qui résultent de la procédure ordinaire.

#### **Section 4: Délégations du Conseil fédéral**

##### **Art. 16**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral désigne parmi ses membres des délégations pour certaines affaires fréquentes ou occasionnelles; il détermine leur mandat et règle la procédure.

<sup>2</sup> Les délégations préparent les délibérations et les décisions du Conseil fédéral.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut confier des pouvoirs de décision à ses délégations pour statuer sur des affaires traitées fréquemment et au sujet desquelles il a établi des directives générales. Tout membre d'une délégation peut demander qu'une affaire soit soumise au Conseil fédéral en sa qualité d'autorité collégiale et soit réglée par lui.

<sup>4</sup> Les autres membres du Conseil fédéral sont renseignés par la remise de procès-verbaux sur les délibérations et les décisions des délégations.

#### **Section 5: Règlement du Conseil fédéral**

##### **Art. 17**

Le Conseil fédéral édicte un règlement sur l'exercice de son activité comme autorité collégiale. Il y règle aussi le droit de signer les documents qui émanent de lui.

### **Chapitre troisième: Le président de la Confédération**

#### **Section 1: Fonctions du président de la Confédération**

##### **Art. 18**

###### *Représentation*

<sup>1</sup> Le président de la Confédération représente la Confédération dans le pays et à l'étranger, à moins que cette tâche n'incombe au Conseil fédéral comme autorité collégiale en vertu du droit international, du droit interne ou de la tradition.

<sup>2</sup> Il peut, dans des cas particuliers, déléguer ses obligations en matière de représentation à d'autres membres du Conseil fédéral, au chancelier de la Confédération ou aussi, avec l'accord du Conseil fédéral, à d'autres personnes.

## Art. 19

*Relations avec les cantons*

Le président de la Confédération prend soin des relations de la Confédération avec les cantons dans les affaires communes de nature générale.

## Art. 20

*Préparation des séances*

Le président de la Confédération est responsable de la préparation des séances du Conseil fédéral.

## Art. 21

*Direction des affaires collégiales*

Le président de la Confédération pourvoit à ce que les affaires du Conseil fédéral soient traitées et réglées convenablement et à temps.

## Art. 22

*Surveillance*

<sup>1</sup> Le président de la Confédération veille à ce que la surveillance du Conseil fédéral sur l'administration fédérale soit organisée et exercée avec efficacité.

<sup>2</sup> Il peut en tout temps ordonner des enquêtes sur des affaires déterminées.

<sup>3</sup> Il propose au Conseil fédéral les mesures qu'il juge opportunes.

**Section 2: Décisions présidentielles**

## Art. 23

*Cas d'urgence*

<sup>1</sup> Dans les cas d'urgence, le président de la Confédération ordonne des mesures provisionnelles.

<sup>2</sup> S'il n'est pas possible de tenir une séance ou d'engager une procédure extraordinaire, le président de la Confédération prend une décision à la place du Conseil fédéral.

<sup>3</sup> Ses décisions sont soumises à la ratification du Conseil fédéral.

## Art. 24

*Affaires de nature secondaire*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral autorise le président de la Confédération à régler par décision présidentielle des affaires de nature essentiellement formelle ou secondaire.

<sup>2</sup> Les mêmes dispositions peuvent être prises en ce qui concerne les prestations financières de la Confédération dans les limites des crédits ouverts.

### Section 3: Soutien du président de la Confédération

#### Art. 25

##### *Le vice-président*

<sup>1</sup> Le suppléant du président de la Confédération est le vice-président. Il assume toutes les obligations du président de la Confédération lorsque celui-ci est empêché de remplir ses fonctions.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut déléguer au vice-président certaines attributions du président de la Confédération.

#### Art. 26

##### *Le chancelier de la Confédération*

Le président de la Confédération dispose du concours du chancelier de la Confédération, assisté par la Chancellerie fédérale.

### Chapitre quatrième: Les membres du Conseil fédéral

#### Art. 27

##### *Affaires collégiales*

Les affaires du Conseil fédéral comme autorité collégiale ont la priorité sur les autres tâches de ses membres.

#### Art. 28

##### *Chefs de département*

<sup>1</sup> Chaque membre du Conseil fédéral, y compris le président de la Confédération, dirige un département.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral répartit les départements entre ses membres au début de chaque période administrative et après tout renouvellement partiel. Les membres sont tenus d'accepter le département qui leur a été attribué par une décision de la majorité.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral désigne un suppléant parmi ses membres pour chaque chef de département.

#### Art. 29

##### *Rang*

Le rang des membres du Conseil fédéral est déterminé par la date de leur première élection.

## Chapitre cinquième: Dispositions diverses

### Art. 30

#### *Siège*

La ville de Berne est le siège du Conseil fédéral, des départements et de la Chancellerie fédérale.

### Art. 31

#### *Domicile*

<sup>1</sup> Les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les hauts fonctionnaires mentionnés dans la présente loi (vice-chanceliers, chefs de groupement et d'office, secrétaires généraux des départements) peuvent fixer librement leur domicile; ils doivent toutefois faire en sorte qu'ils puissent atteindre en peu de temps le siège des autorités auxquelles ils appartiennent.

<sup>2</sup> En ce qui concerne le domicile des autres fonctionnaires, le Conseil fédéral édicte des prescriptions répondant aux besoins de l'administration.

<sup>3</sup> Les dispositions de la loi fédérale du 26 mars 1934<sup>1)</sup> sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération sont réservées quant au domicile des magistrats.

### Art. 32

#### *Incompatibilité*

<sup>1</sup> Les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les hauts fonctionnaires mentionnés dans la présente loi ne peuvent assumer aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité professionnelle ou exploiter une entreprise.

<sup>2</sup> De même, ils ne peuvent exercer des fonctions de directeur, de gérant, de membre de l'administration, d'organe de surveillance ou d'organe de contrôle dans une société ou un établissement à but lucratif. Le Conseil fédéral peut, dans des cas particuliers, consentir des dérogations en faveur de hauts fonctionnaires.

### Art. 33

#### *Incompatibilité en raison de la parenté*

<sup>1</sup> Les parents par le sang ou par alliance en ligne directe et en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclusivement, les époux de sœurs, les épouses de frères et les personnes liées par des liens d'adoption ne peuvent faire partie simultanément du Conseil fédéral.

<sup>2</sup> De même, il ne peut y avoir de tels liens entre un membre du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération, ni entre un membre du Conseil fédéral et l'un des hauts fonctionnaires mentionnés dans la présente loi.

<sup>3</sup> Celui qui contracte de tels liens par mariage renonce de ce fait à ses fonctions.

<sup>1)</sup> RS 170.21

Art. 34

*Application à d'autres hauts fonctionnaires*

Les articles 31, 1<sup>er</sup> alinéa, 32, 1<sup>er</sup> alinéa, et 33, 2<sup>e</sup> alinéa, s'appliquent également aux membres des directions générales des PTT et des CFF, ainsi qu'au président et aux vice-présidents du Conseil des écoles polytechniques fédérales, dans leurs rapports avec le chef de département compétent et avec leurs propres chefs de division.

**Titre deuxième:**

**La Chancellerie fédérale et les Etats-majors du Conseil fédéral**

**Chapitre premier: Le chancelier de la Confédération**

Art. 35

*Direction de la Chancellerie fédérale*

<sup>1</sup> Le chancelier de la Confédération dirige la Chancellerie fédérale. Il a la même position à son égard que le chef d'un département envers celui-ci.

<sup>2</sup> Il peut saisir directement le Conseil fédéral des affaires de la Chancellerie fédérale.

<sup>2</sup> Ses tâches et ses attributions en ce qui concerne l'Assemblée fédérale sont réservées.

Art. 36

*Les vice-chancelliers*

<sup>1</sup> Les vice-chancelliers sont les suppléants du chancelier de la Confédération; ils dirigent les services qui leur sont subordonnés.

<sup>2</sup> Le chancelier de la Confédération peut leur déléguer d'autres tâches.

Art. 37

*Attributions*

Le chancelier de la Confédération seconde et décharge le Conseil fédéral et le président de la Confédération dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'acquitte notamment des tâches suivantes:

- a. Il donne des avis au Conseil fédéral en matière de planification au niveau gouvernemental et peut être chargé par lui de travaux dans ce domaine;
- b. Il prépare, pour le Conseil fédéral, les grandes lignes de la politique gouvernementale et en surveille l'application; il élabore le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'application de ces grandes lignes durant la législature (compte rendu);

- c. Il élabore, pour le président de la Confédération, le programme de travail et l'ordre du jour du Conseil fédéral, en suit l'exécution et prépare le rapport annuel du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion (rapport de gestion);
- d. Il édicte des instructions sur la préparation des affaires qui doivent être soumises au Conseil fédéral, coordonne les travaux préparatoires et dirige la procédure de consultation (co-rapports) des départements;
- e. Il assure l'information externe, de concert avec les départements, et dirige le service de l'information selon l'article 7;
- f. Il prend soin de l'information interne entre le Conseil fédéral et les départements, et édicte les instructions nécessaires;
- g. Il collabore à la surveillance exercée par le Conseil fédéral selon les articles 4 et 22.

## **Chapitre deuxième: La Chancellerie fédérale**

### Art. 38

#### *Organisation*

Dans les limites de la présente loi, le Conseil fédéral règle l'organisation de la Chancellerie fédérale, sous réserve des dispositions que l'Assemblée fédérale adopte pour les services du Parlement.

## **Chapitre troisième: Les états-majors du Conseil fédéral**

### **Section 1: Tâches**

#### Art. 39

Les états-majors sont des institutions permanentes ou temporaires qui informent, conseillent et secondent les organes directeurs. Des tâches dans le domaine de la planification, de l'organisation, de la préparation, de la coordination et de la surveillance peuvent principalement leur être confiées.

### **Section 2: Etats-majors intégrés**

#### Art. 40

#### *La Chancellerie fédérale comme état-major général*

La Chancellerie fédérale est l'état-major général du Conseil fédéral.

#### Art. 41

#### *Etats-majors spéciaux*

Le Conseil fédéral peut se doter d'autres états-majors. Il les rattache administrativement à la Chancellerie fédérale ou au département avec lequel les affaires traitées ont le plus d'affinité.

### **Section 3: Conseillers externes**

#### **Art. 42**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral peut faire appel à des conseillers n'appartenant pas à l'administration fédérale.

<sup>2</sup> S'il constitue des commissions composées de conseillers externes, il les rattache à la Chancellerie fédérale ou au département directement intéressé.

### **Section 4: Consultation des états-majors**

#### **Art. 43**

Le Conseil fédéral entend ses états-majors dans toutes les affaires qui les concernent.

## **Titre troisième: Les départements**

### **Chapitre premier: Principes de l'organisation**

#### **Section 1: Répartition des tâches**

##### **Art. 44**

##### *Généralités*

<sup>1</sup> Les tâches de l'administration fédérale dont l'exécution n'est pas assurée par le Conseil fédéral ou la Chancellerie fédérale sont réparties entre les départements.

<sup>2</sup> L'attribution par la loi de tâches administratives à des services spéciaux de l'administration fédérale, à des institutions d'économie mixte ou à des organismes privés est réservée.

##### **Art. 45**

##### *Questions de compétence*

Le Conseil fédéral statue sur les questions de compétence opposant les départements.

#### **Section 2: Objectifs de l'organisation et de la gestion**

##### **Art. 46**

Les départements et les unités administratives qui leur sont subordonnés doivent être organisés et dirigés selon les exigences d'une administration respectant le droit, rationnelle et efficace.

### Section 3: Réglementations

#### Art. 47

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral édicte des instructions sur la conduite des affaires dans l'administration fédérale.

<sup>2</sup> Il établit en particulier:

- a. Des directives sur la gestion des affaires administratives.
- b. Des prescriptions sur la désignation et la composition d'états-majors (art. 39, 41, 42, 54 et 56) ou d'organismes de coordination (art. 59 à 61), ainsi que sur l'attribution de mandats, la procédure à suivre et les relations de service.

<sup>3</sup> Le chancelier de la Confédération peut être chargé d'établir des instructions s'appliquant aux organismes de coordination.

### Chapitre deuxième: Groupements et offices

#### Art. 48

##### *Organisation générale*

<sup>1</sup> Les départements se subdivisent en offices.

<sup>2</sup> Les offices se subdivisent à leur tour en unités administratives.

<sup>3</sup> Lorsque le nombre d'offices d'un département ou la nature des tâches l'exige, le Conseil fédéral peut constituer des groupements d'offices et les doter d'organes de direction appropriés.

<sup>4</sup> Chaque département dispose d'un secrétariat général.

#### Art. 49

##### *Direction*

<sup>1</sup> Les chefs des groupements et des offices exercent leurs fonctions dans les limites de leur compétence et conformément aux prescriptions et au budget.

<sup>2</sup> Ils sont notamment responsables de l'exercice des attributions suivantes:

- a. Assurer la planification;
- b. Etablir une organisation satisfaisant aux prescriptions de l'article 46;
- c. Veiller à l'information au sein de l'administration;
- d. Assurer la coordination;
- e. Donner les instructions et les ordres nécessaires;
- f. Rendre les décisions et, le cas échéant, les ordonnances qui s'imposent;
- g. Assumer la surveillance des unités administratives subordonnées.

## Art. 50

*Champ d'activité*

Sous réserve de l'article 64, 3<sup>e</sup> alinéa, les offices règlent les affaires ressortissant à leur champ d'activité.

## Art. 51

*Signature et relations de service*

<sup>1</sup> Les chefs de groupement et d'office règlent le droit à la signature. Dans les limites de leur compétence, ils traitent directement avec les autres autorités et offices fédéraux ou cantonaux ainsi qu'avec les particuliers.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral désigne les groupements et offices qui peuvent traiter directement avec l'étranger, avec les services extérieurs du Département des affaires étrangères ainsi qu'avec les représentations diplomatiques et consulaires étrangères en Suisse.

**Chapitre troisième: Etats-majors de département****Section 1: Le secrétariat général comme état-major général**

## Art. 52

*Principe*

<sup>1</sup> Le secrétariat général est l'état-major général du département.

<sup>2</sup> Exceptionnellement, il peut être chargé de tâches autres que celles d'un état-major.

## Art. 53

*Tâches d'état-major du secrétariat général*

<sup>1</sup> Dans le cadre de l'activité générale qu'un état-major exerce selon l'article 39 de la présente loi, le secrétariat général s'acquitte notamment des tâches suivantes:

- a. Il assure la coordination dans son propre département et entre celui-ci et les autres départements;
- b. Il dirige la planification au niveau du département;
- c. Il pourvoit d'une manière continue à l'information du chef du département ainsi que des chefs de groupement et d'office; en collaboration avec le service d'information de la Chancellerie fédérale; il renseigne le public sur toutes les affaires relevant du département;

- d. Il élabore les décisions du chef du département, prépare et met au point les projets du département qui doivent être soumis à l'Assemblée fédérale, à moins que ces tâches n'incombent à des groupements ou offices;
- e. Il seconde le chef du département dans la préparation des délibérations du Conseil fédéral;
- f. Il exerce la surveillance selon les instructions et le plan de contrôle du chef du département, y compris la surveillance sur l'organisation interne du département.

<sup>2</sup> Le secrétaire général dirige les services centraux du département, en particulier le service de secrétariat ainsi que les services du personnel, des finances et des affaires juridiques.

<sup>3</sup> Il décharge le chef du département dans les relations avec l'extérieur, à moins que les chefs de groupement ou d'office n'en soient chargés.

<sup>4</sup> Si les conditions particulières d'un département l'exigent, le Conseil fédéral peut déléguer certaines tâches du secrétariat général à un groupement ou à un office.

## **Section 2: Autres états-majors**

### **Art. 54**

En cas de besoin impérieux, le Conseil fédéral peut créer d'autres états-majors dans un département, un groupement ou un office.

## **Section 3: Collaborateurs personnels du chef de département**

### **Art. 55**

<sup>1</sup> Tout chef de département peut faire appel à des collaborateurs personnels, qui auront un statut de droit public particulier fixé par le Conseil fédéral.

<sup>2</sup> En outre, le chef de département peut recourir dans des cas particuliers à l'aide d'experts n'appartenant pas à l'administration fédérale. Les chefs de groupement et d'office ont le même droit, sous réserve de l'assentiment du chef du département.

## **Section 4: Commissions**

### **Art. 56**

<sup>1</sup> En cas de besoin impérieux, des commissions peuvent être constituées pour conseiller le chef d'un département ou les chefs de groupement ou d'office.

<sup>2</sup> Les règles applicables aux commissions seront fixées conformément à l'article 47, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, à moins qu'elles ne soient déjà établies par des lois spéciales.

<sup>3</sup> Chaque fois que le mandat d'une commission doit être renouvelé, il y a lieu d'examiner si son activité se justifie encore. Il en va de même pour les commissions instituées par une loi ou une ordonnance. Si l'organe compétent arrive à une conclusion négative, il s'abstiendra de renouveler le mandat.

## Chapitre quatrième: Collaboration dans l'administration fédérale

### Art. 57

#### *Information et coordination*

<sup>1</sup> Lorsqu'une affaire relève de plusieurs départements, les services intéressés veillent d'eux-mêmes à leur information mutuelle et à la coordination de leurs travaux.

<sup>2</sup> Un des départements prend la direction de l'affaire.

### Art. 58

#### *Procédure de consultation*

Quand le Conseil fédéral doit traiter d'affaires exigeant une coordination, les départements intéressés présentent des co-rapports.

### Art. 59

#### *Organismes de coordination interdépartementale*

<sup>1</sup> Pour traiter d'affaires exigeant une coordination, le Conseil fédéral peut créer des organismes de coordination interdépartementale, tels que des conférences, des comités et des groupes chargés de certains projets. Ces organismes sont institués pour un temps limité ou sans limitation de durée.

<sup>2</sup> Des experts n'appartenant pas à l'administration fédérale peuvent aussi faire partie des organismes de coordination.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut créer d'autres institutions pour assurer la coordination.

### Art. 60

#### *Conférence des secrétaires généraux*

Les secrétaires généraux des départements se réunissent régulièrement sous la présidence du chancelier de la Confédération pour assurer leur information mutuelle et régler des questions de coordination.

### Art. 61

#### *Conférence des chefs de l'information*

Le Conseil fédéral institue une conférence permanente des chefs de l'information de l'administration fédérale.

## Titre quatrième:

### Etat des services de l'administration fédérale

#### Art. 62

##### *Unités administratives*

<sup>1</sup> L'administration fédérale comprend les unités administratives suivantes:

#### A. Chancellerie fédérale

#### B. Départements

1. Département fédéral des affaires étrangères
2. Département fédéral de l'intérieur
3. Département fédéral de justice et police
4. Département militaire fédéral
5. Département fédéral des finances
6. Département fédéral de l'économie publique
7. Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie

#### C. Offices

La Chancellerie fédérale et les départements comprennent les offices et autres services ci-après:

1. Office des constructions fédérales
2. Services extérieurs du Département des affaires étrangères
3. Office fédéral de l'adjudance
4. Office fédéral de l'artillerie
5. Office fédéral des étrangers
6. Office fédéral des affaires économiques extérieures
7. Office fédéral de la formation et de la science
8. Office fédéral des affaires économiques intérieures
9. Office fédéral de l'énergie
10. Office fédéral des forêts
11. Office fédéral de la propriété intellectuelle
12. Office fédéral du génie et des fortifications
13. Office fédéral de la santé publique
14. Office fédéral de l'infanterie
15. Office fédéral de la justice
16. Office fédéral des questions conjoncturelles
17. Office fédéral des affaires culturelles
18. Office fédéral de la topographie
19. Office fédéral de l'agriculture
20. Office fédéral des troupes de protection aérienne
21. Office fédéral des poids et mesures

22. Office fédéral des troupes mécanisées et légères
23. Office fédéral des aérodromes militaires
24. Office fédéral de l'aviation militaire et de la défense contre avions
25. Office fédéral des affaires vétérinaires de l'armée
26. Office fédéral de l'assurance militaire
27. Office fédéral des télécommunications
28. Office fédéral de la police
29. Office fédéral des assurances privées
30. Office fédéral de l'aménagement du territoire
31. Office fédéral de l'achat d'armements
32. Office fédéral de la production d'armements
33. Office fédéral de la technique des armements
34. Office fédéral des affaires sanitaires militaires
35. Office fédéral des assurances sociales
36. Office fédéral de la statistique
37. Office fédéral des routes
38. Office fédéral des troupes de transport
39. Office fédéral des troupes de transmission
40. Office fédéral de la protection de l'environnement
41. Office fédéral des transports
42. Office vétérinaire fédéral
43. Office fédéral des eaux
44. Office fédéral de la défense économique
45. Office fédéral du logement
46. Office fédéral de l'aviation civile
47. Office fédéral de la protection civile
48. Ministère public de la Confédération
49. Services du Conseil fédéral
50. Direction de la coopération internationale
51. Direction de l'administration militaire fédérale (secrétariat général)
52. Direction des organisations internationales
53. Direction du droit international public
54. Office central fédéral des imprimés et du matériel
55. Administration fédérale des finances
56. Administration fédérale des blés
57. Bibliothèque centrale du Parlement et de l'administration fédérale
58. Office fédéral du personnel
59. Administration fédérale des contributions
60. Ecole fédérale de gymnastique et de sport
61. Administration fédérale des douanes
62. Intendance du matériel de guerre
63. Commandements des corps d'armée et commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions, y compris les unités d'armée et les brigades qui leur sont subordonnées

64. Auditeur en chef
65. Commissariat central des guerres
66. Direction politique
67. Archives fédérales
68. Bibliothèque nationale suisse
69. Musée national
70. Institut suisse de météorologie

*D. Offices et services subordonnés administrativement*

Les offices et services ci-après sont subordonnés administrativement à la Chancellerie fédérale ou aux départements:

1. Services du Parlement
2. Office fédéral de l'organisation
3. Contrôle fédéral des finances
4. Commission fédérale des banques
5. Office central de la défense

*E. Etablissements et entreprises de la Confédération*

1. Ecoles polytechniques fédérales
2. Régie fédérale des alcools
3. Entreprise des postes, téléphones et télégraphes
4. Chemins de fer fédéraux

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut modifier la désignation des offices.

Art. 63

*Application des règles de l'organisation*

<sup>1</sup> L'organisation et la gestion des établissements et entreprises de la Confédération (Régie des alcools, Entreprise des PTT, CFF) ainsi que celles des écoles polytechniques fédérales sont régies par des dispositions spéciales.

<sup>2</sup> La présente loi est applicable, à moins qu'elle ne soit contraire aux dispositions spéciales mentionnées au 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>3</sup> Ces dispositions spéciales respectent autant que possible les règles établies par la présente loi.

**Titre cinquième: Organisation de détail**

Art. 64

*Ordonnances d'organisation du Conseil fédéral*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral règle l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale.

<sup>2</sup> Il fixe dans les grandes lignes l'organisation des départements, des groupements et des offices; il définit leurs principales tâches.

<sup>3</sup> Il détermine les affaires qu'il se réserve de régler lui-même ou dont il entend réserver le règlement aux départements ou groupements.

<sup>4</sup> Il peut fixer des règles de procédure dans les limites des lois sur la matière. Le département est l'autorité de recours de première instance contre les décisions des offices, sous réserve de l'article 98, lettre c, de la loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>1)</sup> et de l'article 47, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, de la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>2)</sup>.

<sup>5</sup> La compétence d'édicter des règles de droit ne peut être déléguée à des groupements ou offices que si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale l'autorise expressément.

<sup>6</sup> Les dispositions établies selon les alinéas 1 à 3 seront édictées sous la forme d'ordonnances qui doivent être publiées.

## Art. 65

### *Prescriptions d'organisation des chefs de département*

<sup>1</sup> Les chefs de département édictent les prescriptions d'organisation nécessaires (organisation de détail) dans les limites des ordonnances d'organisation du Conseil fédéral. Ces prescriptions seront publiées; les prescriptions sur le secret sont réservées.

<sup>2</sup> Les chefs de département peuvent déléguer la signature de documents déterminés aux secrétaires généraux ou à leurs suppléants, ainsi qu'aux chefs de groupement ou d'office ou à leurs suppléants. Les fonctionnaires auxquels la signature a été déléguée signent au nom du chef de département.

## Art. 66

### *Lignes directrices*

Les règles d'organisation établies par le Conseil fédéral et les chefs de département tiendront compte des lois fédérales sur la procédure administrative<sup>2)</sup> et l'organisation judiciaire<sup>3)</sup>, ainsi que des dispositions de l'article 46; elles respecteront en outre les principes suivants:

- a. Le Conseil fédéral doit être en mesure de diriger facilement et efficacement l'administration fédérale. Les attributions doivent être définies de manière simple, claire et systématique;
- b. Les autorités dirigeantes doivent être déchargées autant que possible, afin de pouvoir se consacrer à leurs tâches de direction;

<sup>1)</sup> RS 173.110

<sup>2)</sup> RS 172.021

<sup>3)</sup> RS 173.110

- c. L'importance politique et administrative généralement attachée à un domaine d'activité doit correspondre à la position qu'occupe dans l'administration l'autorité à qui cette activité est attribuée.

#### Art. 67

##### *Titres*

<sup>1</sup> Les chefs de groupement et d'office portent le titre de directeur.

<sup>2</sup> Le chef de la Direction politique et le chef de l'Office des affaires économiques extérieures portent le titre de secrétaire d'Etat dans les relations avec l'étranger.

<sup>3</sup> Sont applicables, dans le domaine militaire, les désignations fixées par l'organisation militaire et ses dispositions d'exécution.

#### Art. 68

##### *Remise de dossiers*

Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur les mesures à prendre pour assurer la conservation d'actes officiels se trouvant en la possession de personnes qui, en vertu de rapports de services ou d'un mandat, exercent ou ont exercé, pour le compte de la Confédération, une activité relevant du droit public ou du droit privé.

### **Titre sixième: Dispositions finales**

#### **Section 1: Modification du droit antérieur**

#### Art. 69

##### *Loi sur les rapports entre les conseils*

La loi sur les rapports entre les conseils<sup>1)</sup> est complétée comme il suit:

#### **VII<sup>bis</sup>: Représentation du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale à l'Assemblée fédérale (nouveau)**

#### *Art. 65<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter dans les commissions parlementaires par leurs secrétaires généraux ou des chefs de groupement ou d'office, après entente avec les présidents des commissions.

<sup>2</sup> Ces représentants sont autorisés, à l'instar des chefs de département, à se faire accompagner par des collaborateurs connaissant les questions traitées.

*Art. 65<sup>ter</sup>*

<sup>1</sup> Les délibérations des conseils en séance plénière sont suivies par le chef du département compétent pour la question traitée. Dans les cas douteux, le Conseil fédéral désigne le chef de département qui le représentera.

<sup>2</sup> Un chef de département peut se faire accompagner aux séances plénières par un collaborateur. A la demande du chef de département, la parole sera donnée à son collaborateur pour exposer les questions requérant des connaissances techniques spéciales.

*Art. 65<sup>quater</sup>*

Le chancelier de la Confédération présente les affaires de la Chancellerie fédérale dans les commissions parlementaires et en séance plénière.

*Art. 70*

*Autres dispositions*

La loi fédérale sur la procédure administrative<sup>1)</sup> est modifiée comme il suit :

*Art. 47, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Lorsqu'une autorité de recours qui ne statuerait pas définitivement a, dans un cas d'espèce, prescrit à une autorité inférieure de prendre une décision ou lui a donné des instructions sur le contenu de cette décision, le recourant doit la déférer directement à l'autorité de recours immédiatement supérieure.

**Section 2: Abrogation du droit antérieur**

*Art. 71*

Sont notamment abrogés à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi :

- a. La loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale (RS I 243; RS 172.010),
- b. La loi fédérale du 28 juin 1919 concernant l'organisation de la Chancellerie fédérale (RS I 316; RS 172.210.10),
- c. La loi fédérale du 28 juin 1919 sur l'organisation du département fédéral de l'intérieur (RS I 364; RS 172.212.0),

<sup>1)</sup> RS 172.021

- d.* La loi fédérale du 27 juin 1919 sur l'organisation du département fédéral de justice et police (RS 1 374; RS 172.213.0),
- e.* Les articles 167, 168, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> alinéas, 168<sup>bis</sup>, 168<sup>ter</sup>, 169, 171 et 184 de la loi fédérale du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire (RS 5 3; RS 510.10),
- f.* La loi fédérale du 21 janvier 1860 concernant la création d'un bureau de statistique (RS 4 291; RS 172.212.22),
- g.* La loi fédérale du 28 juin 1889 sur le ministère public de la Confédération (RS 1 379; RS 172.213.5),
- h.* L'arrêté fédéral du 19 décembre 1912 créant un office fédéral des assurances sociales (RS 1 393; RS 172.212.23),
- i.* L'arrêté fédéral du 8 octobre 1920 portant création de l'office fédéral du travail (RS 1 394; RS 172.216.3),
- k.* L'arrêté fédéral du 21 juin 1929 portant fusion de la division de l'industrie et des arts et métiers et de l'office fédéral du travail (RS 1 396; RS 172.216.31),
- l.* L'article 7, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale du 12 mars 1948 relative à la force obligatoire du Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947 et à la nouvelle série du Recueil des lois (RO 1949 1627; RS 170.513.1),
- m.* Toute disposition du droit fédéral contraire à la présente loi ou aux ordonnances édictées en vertu de l'article 64.

### Section 3: Entrée en vigueur

#### Art. 72

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur le

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut cependant maintenir en vigueur, pendant quatre ans au plus après l'entrée en vigueur de la présente loi, des dispositions régissant l'organisation actuelle de l'administration fédérale.