

CH_VB 96.076 vom 19. November 1996

Bundesverwaltung, 1996-11-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_96.076

FR: CH_VB 96.076 du 19 novembre 1996

IT: CH_VB 96.076 del 19 novembre 1996

Erwägungen

E. 16

octobre 1996 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Delamuraz Le chancelier de la Confédération, Couchepin 1996 - 622 1 Feuille fédérale. 148e année. Vol. V

Condensé Au cours des dernières décennies, l'Etat s'est profondément modifié. Il ne se contente plus de régler les relations entre les personnes et d'assurer la sécurité extérieure. H est devenu un Etat moderne dispensateur de prestations qui doit satisfaire des exigences de plus en plus sévères. Les problèmes qu'il doit résoudre se compliquent de jour en jour. Le système de direction de l'Etat ne s'est pas adapté suffisamment vite à cette évolution. Le Conseil fédéral avait élaboré un projet de loi devant permettre de réaménager ce système ainsi que les structures administratives, à savoir la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOCA), projet que les Chambres fédérales avaient adopté le 6 octobre 1995. A la suite d'une demande de référendum, le peuple a rejeté ce projet lors de la votation du 9 juin 1996. Le point le plus controversé durant la campagne ayant précédé le scrutin était l'institution de secrétaires d'Etat d'un nouveau type qui auraient dû assumer d'importantes tâches de direction et de représentation afin d'assister les conseillers fédéraux. Plusieurs autres innovations prévues dans le projet - notamment le transfert de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral de certaines attributions en matière d'organisation et l'introduction de nouvelles méthodes de gestion administrative (gestion axée sur les résultats) — n'ont pas été contestées et ont même été approuvées expressément par les opposants. Le présent message reprend ces éléments, en renonçant à l'institution de secrétaires d'Etat. Celle-ci est rem- placée par la réglementation éprouvée de la loi en vigueur sur l'organisation de l'adminis- tration (LOA) relative aux secrétaires d'Etat en titre. La nouvelle loi abrogera la LOA. La nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration constitue la pré-, mière des deux phases de la réforme du gouvernement, comme on l'avait prévu initialement. Cette phase, connue sous la désignation de «réforme 1993» en raison de la date à laquelle le premier message a été présenté aux Chambres, reste dans le cadre de la constitution actuelle et est par conséquent plus facile à réaliser. Dans la seconde phase, on procédera à des réformes plus profondes du gouvernement qui ne pourront se faire sans une révision de la constitution et qui affecteront la direction de l'Etat dans son ensemble. Le présent message fait suite à celui de 1993. Il se fonde sur celui-ci, dont il ne répète pas les explications. On admet que les principaux problèmes ayant fait l'objet des délibérations parlementaires relatives au premier projet de loi sont connus, de sorte que le présent mes- sage peut se limiter à récapituler les principaux résultats de ces débats. Pour le reste, le message se borne à mettre à jour le projet qui a été soumis au référendum et à commenter les innovations apportées à celui-ci. Le Conseil fédéral considère que les délibérations concernant le projet remanié porteront sur les modifications

de la première version.

Message I Partie générale II Genèse III Rejet du premier projet de loi lors de la votation populaire du 9 juin 1996 Le 6 octobre 1995, l'Assemblée fédérale avait adopté la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) (FF 7995 IV 454). Un comité intitulé «Komitee gegen eine aufgeblähte Bundesverwaltung mit überflüssigen Staatssekretären» demanda le référendum qui aboutit le 15 janvier 1996, plus de VO'000 signatures valables ayant été collectées (FF 19961478). Les principaux arguments invoqués contre la nouvelle loi étaient les suivants: • Compte tenu de l'infrastructure requise, dix secrétaires d'Etat coûteraient en dix ans plus de 100 millions de francs, dépense que la Confédération ne saurait se permettre vu l'état de ses finances et la récession persistante. • L'institution de nouveaux secrétaires d'Etat serait contraire à tous les efforts entrepris pour réorganiser l'administration de façon plus stricte; le surcroît partiel de travail auquel est soumis le Conseil fédéral peut être allégé par des mesurés plus efficaces. • Le projet de réforme dans son ensemble ne serait pas suffisamment bien conçu, les fonctions et les attributions des secrétaires d'Etat n'étant pas assez bien définis (on aurait une sorte de cabinet fantôme). On craignait aussi que dix secrétaires d'Etat ne fassent écran entre les cantons et les partis d'une part et le gouvernement fédéral d'autre part, ainsi qu'entre les conseillers fédéraux et la population. On affirma aussi que le principe de la collégialité serait perturbé et que la coopération entre le Conseil fédéral et le Parlement deviendrait plus difficile. Une aussi profonde modification du système en vigueur devait de toute façon être soumise au peuple, selon les membres du comité. Au cours de la campagne ayant précédé la votation, le Conseil fédéral a insisté sur l'importance qu'avait la réussite du projet pour la bonne marche des affaires gouvernementales. Il a relevé que le projet constituait une unité. Les dispositions de la nouvelle loi allégeant l'organisation et améliorant la gestion administrative combinées avec l'institution de secrétaires d'Etat promettaient une efficacité optimale. Il n'était pas judicieux, selon le gouvernement, de combattre certaines parties de la réforme projetée, alors que la nécessité de celle-ci était incontestable. Le projet reçut l'appui d'un comité fédéral «pour une Confédération plus efficace», qui fit lui aussi remarquer que la réforme gouvernementale avait pour effet d'alléger la machine administrative et de renforcer le Conseil fédéral. Dans une «entreprise», comme celle de la

Confédération, dont les opérations financières portent sur des sommes de plus de 40 milliards de francs, des décisions erronées ou des retards coûteraient beaucoup plus cher qu'un renforcement des structures de gestion tel que l'institution de secrétaires d'Etat. D'ailleurs, les frais nécessités par cette mesure auraient été, de l'avis de ce comité, amplement couverts par les importantes économies - de 240 millions de francs par an - que le Conseil fédéral entendait réaliser par la réforme de l'administration. Dans sa campagne contre le projet de loi, le comité référendaire obtint le concours d'un «Comité romand contre la désorganisation du Conseil fédéral». Ce comité s'attaqua également à l'institution des secrétaires d'Etat. Dans leurs annonces et leurs affiches, les opposants au projet axèrent entièrement leur propagande sur ce point de la nouvelle loi. Le projet fut rejeté à une forte majorité lors de la votation du 9 juin 1996 (FF 7996 ffl 883). Dans les premiers commentaires déjà, tant les autorités que les opposants et les médias ont souligné que ce résultat s'expliquait uniquement par le refus de l'institution des secrétaires d'Etat. Le Conseil fédéral fit savoir, dès que les résultats du scrutin furent connus, que la réforme du gouvernement et les projets visant à améliorer les structures de gestion gardaient toute leur actualité. La réforme restait

indispensable et la nécessité de créer de nouveaux instruments de direction et d'améliorer les structures de gestion et de l'administration n'a été contestée par personne, a-t-il dit, faisant remarquer que ni le transfert au gouvernement de la compétence d'organiser l'administration, ni l'adoption de méthodes modernes de gestion de l'administration n'avaient fait l'objet de critiques. Le comité référendaire déclara partager l'avis du Conseil fédéral. La même opinion a été exprimée aux Chambres fédérales, où dans six motions déposées durant la session d'été, on a demandé qu'un projet de LOGA modifié, ne prévoyant pas l'institution de secrétaires d'Etat, soit élaboré sans retard. Il est vrai que deux autres motions exigeaient des remaniements plus profonds et un nouveau modèle gouvernemental, par exemple un Conseil fédéral élargi. Certains avaient d'ailleurs formulé de pareilles demandes durant la campagne ayant précédé la votation et s'étaient engagés en ce sens au sein du comité référendaire. Les analyses faites par la suite ont confirmé les appréciations données immédiatement après la votation. Le Conseil fédéral en conclut que les mesures proposées par le projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ne sont pas contestées, exception faite de l'institution des secrétaires d'Etat.

112 Une réforme nécessaire On reconnaît généralement la nécessité de procéder à des réformes. A ce sujet, on se reportera au message de 1993 (cf. FF 1993 IQ 962, eh. 12). Il convient tout au plus de mettre à jour les explications données alors, en relevant que la situation ne s'est pas améliorée depuis la publication de ce message, mais que les problèmes qui se posent à l'Etat et les exigences auxquelles le gouvernement doit satisfaire ont augmenté. Des réformes sont urgentes. En effet, les mutations qui transforment la société et l'Etat, mais aussi la rapidité avec laquelle la situation internationale évolue, obligent les autorités à intervenir dans toujours plus de domaines et à faire preuve d'une grande capacité d'adaptation. La nécessité d'agir est dictée par les raisons suivantes: • la multiplication des tâches de la Confédération et les conséquences qui en découlent pour le Parlement, pour le gouvernement et pour l'administration; • la complexité de nombreux domaines et la nécessité d'un renforcement de la coordination à tous les niveaux; • la multiplication des contacts internationaux et la prolifération des négociations internationales; • l'internationalisation d'un grand nombre de questions; • le renforcement de la coopération de la Confédération avec les cantons et l'élaboration de stratégies communes en matière de conception du droit fédéral (notamment modernisation du fédéralisme coopératif); • l'atomisation des forces politiques et le durcissement des affrontements politiques; • la nécessité de rendre plus claires les procédures de prise de décision du Conseil fédéral pour faire en sorte que ses décisions soient mieux acceptées; • les difficultés croissantes à trouver un consensus, aussi bien lors de la procédure préparatoire que lors des délibérations ultérieures aux Chambres et les délais plus longs que cela implique; • la sollicitation croissante des autorités dirigeantes par le public et les médias. Au cours des ans, les exigences posées aux autorités, au Conseil fédéral et à l'administration ont fait un bond qualitatif et quantitatif sans que les autorités concernées subissent de profondes modifications quant aux structures de gestion, à l'organisation et au personnel. Une réforme s'impose désormais.

113 Marche à suivre: possibilités offertes Avant d'adopter la démarche proposée dans le présent message, le Conseil fédéral a examiné plusieurs possibilités. La première, manifestement inadéquate, aurait consisté à renoncer actuellement à toute révision de loi et à poursuivre avec les moyens qu'offre la législation en vigueur. Il fallait en outre examiner si une révision totale de la loi sur l'organisation de l'administration (LOA; RS 172.010) - et l'adoption de la LOGA sera une telle révision -

s'imposait encore après le rejet de l'institution des secrétaires d'Etat, ou si les autres objectifs, non contestés, de la réforme, pouvaient être réalisés par une révision partielle de ladite loi. Enfin, il fallait aussi prendre en considération l'accélération de la phase 2 de la réforme gouvernementale. Le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que les améliorations les plus efficaces pourraient être obtenues dans les meilleurs délais par un projet de LOGA mis à jour. En l'occurrence, il a tenu compte des considérations suivantes: La LOGA qui a fait l'objet de la votation du 9 juin 1996, contenait trois innovations majeures: il s'agissait, outre de l'institution contestée de secrétaires d'Etat, d'une nouvelle répartition des attributions concernant l'organisation ainsi que de l'application de nouvelles méthodes de gestion publique (nouvelle gestion publique). La LOGA a - outre ces trois éléments principaux - d'autres avantages encore. D'une façon générale, il s'agit d'une loi moderne, dont la structure et la systématique, mais aussi bien des détails, sont plus à la page que la LOA et qui contient des dispositions adaptées aux besoins futurs. Mentionnons par exemple la structure plus simple de la loi dans son ensemble et la répartition plus équilibrée des dispositions par chapitres, et, plus concrètement, la nouvelle manière de formuler les principes de direction (art. 8 et 36 du nouveau projet de loi), ainsi que tout le chapitre intitulé «Planification, coordination et conseils» (art. 51 et suivants). Le Conseil fédéral admet - comme il est écrit ailleurs - qu'il n'est pas nécessaire de délibérer de nouveau sur ces questions et que l'on peut se contenter, pour que cette révision de loi se fasse de manière judicieuse, d'étudier les points qui ont été modifiés par rapport au texte qui avait fait l'objet du référendum. Si on se contentait d'une révision partielle de la LOA, plusieurs des améliorations qu'apporte la LOGA seraient abandonnées. Car une révision partielle à mener à bien rapidement devrait se limiter aux points essentiels de la réforme. Autrement, il faudrait élaborer longuement un nouveau projet de loi exigeant une présentation dispendieuse et un développement étoffé, qui ferait l'objet de délibérations prolongées au sein des commissions et dans les Chambres. (Le Parlement a mis environ deux ans pour étudier le premier projet de LOGA.) Cette façon de procéder est compatible avec les exigences formulées dans six des huit motions qui ont été déposées après la votation populaire du 9 juin 1996: dans les motions Deiss (96.3248), Seiler Hanspeter (96. 3249), Steiner (96. 3250), Comby (96. 3251) Saudan (96. 3254) et Reimann (96. 3255), la présentation d'une LOGA remaniée ne prévoyant plus de secrétaires d'Etat, est expressément requise. Les deux autres motions (Kühne, 96.3252, et Grendelmeier, 96.3269) demandent des réformes plus importantes qui ne pourront être menées à bien sans une révision de la constitution et que le Conseil fédéral envisage de réaliser dans la phase 2. Le Conseil fédéral considère cependant qu'il n'est pas possible d'engager ces réformes après la votation susmentionnée. Dans les réponses qu'il a données le 4 septembre 1996, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à adopter les six premières motions; il a proposé de transformer les deux autres en postulats. Le 19 septembre 1996, le Conseil

national a adopté les interventions comme le demandait le Conseil fédéral, en soulignant la nécessité de procéder à d'autres réformes dans une seconde phase. Le Conseil des Etats a transmis ses deux motions le 4 octobre 1996, en insistant à cette occasion sur l'urgence de cette affaire. La procédure choisie, qui consiste à présenter une nouvelle version de la LOGA, ne doit pas faire oublier qu'une importante partie de la réforme ne pourra pas être réalisée comme le Conseil fédéral et le Parlement l'avaient prévu dans le projet de loi adopté initialement. Le Conseil fédéral estime malgré tout qu'il est judicieux, pour les raisons indiquées, d'adopter le projet dans sa nouvelle forme. 12 Travaux de réforme entrepris jusqu'ici Les réformes qui ont été faites et les projets de réforme qui ont été discutés depuis

la création de l'Etat fédéral sont exposés en détail dans le message de 1993 (voir FF 1993 lu 955 s.). Les travaux concernant une nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration présentés ici font suite à des développements - survenus à l'intérieur comme dans les relations avec l'étranger - qui nous ont obligés, au début des années 90, à procéder à une révision fondamentale et à une réorientation de nos institutions politiques. En l'occurrence, le Conseil fédéral devait tenir compte du fait qu'à l'époque la situation politique était encore fluctuante sous bien des aspects, notamment en ce qui concerne la participation plus étroite de la Suisse au processus d'intégration européenne. L'évolution ne se dessinait pas encore de façon précise et la Suisse devait se ménager une marge de manœuvre, aussi dans l'optique de réformes institutionnelles. Le Conseil fédéral estimait malgré tout que le moment était venu d'étudier divers scénarios accompagnés des réformes institutionnelles correspondantes, à tout le moins pour le gouvernement et l'administration. C'est dans ce but qu'il constitua, le 7 novembre 1990, un groupe de consultants, le «groupe de travail structures de direction de la Confédération» (GSDC). Ce groupe de travail a formulé, dans un rapport intermédiaire du 23 novembre 1991 (voir FF 7992 n 1014 s.), les bases sur lesquelles les travaux devront être poursuivis. Il y a proposé cinq modèles de base pour un gouvernement futur: • Modèle A: départements dirigés par des directeurs de département; • Modèle B: augmentation du nombre des conseillers fédéraux et renforcement de la présidence; • Modèle C: gouvernement à deux échelons: cabinet gouvernemental et ministères techniques; • Modèle D: système gouvernemental parlementaire; • Modèle E: système gouvernemental présidentiel. En juin 1992, le Conseil fédéral choisit la méthode à appliquer dans le cadre de la procédure de réforme gouvernementale. Il décida de réaliser immédiatement une première étape dans

le domaine du gouvernement et de l'administration. Afin d'y mener résolument à bien une réforme en temps utile, il entama une première phase - connue sous l'appellation «réforme 1993» - dans le cadre de la constitution fédérale en vigueur et utilisa à cet égard toutes les possibilités offertes par celle-ci. Le Conseil fédéral choisit pour cette première phase un modèle qui se fonde sur une combinaison des modèles A et C: la réforme 1993 - de même que le présent projet - vise à décharger les membres du Conseil fédéral, afin qu'ils puissent se consacrer davantage aux affaires collégiales et leur accorder la priorité. En tant que collège, le Conseil fédéral doit concentrer en priorité ses efforts sur les tâches gouvernementales. Ses membres doivent pouvoir déléguer les obligations attachées à la direction du département et aux relations avec l'étranger, avec le public ou avec les organes parlementaires. A cet effet, il faut assouplir les structures de direction et l'organisation de l'administration. La clé de cette mobilité réside dans l'élargissement de la compétence d'organisation du Conseil fédéral. Ainsi celui-ci peut adapter périodiquement aux besoins l'organisation de la direction et la structure de l'administration, et continuer à les améliorer en innovant. Cet élargissement de la compétence d'organisation touche également la manière de diriger le département. Chaque chef de département doit pouvoir, en accord avec le Conseil fédéral, organiser ses structures de direction départementale en fonction de ses propres besoins. Après la votation populaire du 9 juin 1996, l'institution des secrétaires d'Etat ne fait plus partie de la phase 1 de la réforme. Cette institution aurait fourni aux membres du Conseil fédéral une assistance accrue et aurait encore réduit leurs charges au plus haut niveau. Pour la seconde phase de la réforme, qui doit continuer la première en se fondant sur les enseignements de celle-ci, le Conseil fédéral a décidé d'inclure la direction de l'Etat dans son ensemble aux travaux de réforme. A son avis, il serait inopportun de procéder à des changements profonds du gouvernement dans cette phase seulement. Car si la Suisse doit être

mise en mesure de résoudre les problèmes actuels et futurs avec des institutions adéquates, il faut examiner toutes les institutions de direction de l'Etat. Réformer la structure et les fonctions de l'organe gouvernemental n'est pas suffisant. Cet organe est très lié aux autres et dépend dans une large mesure de leur bon fonctionnement; il doit donc être amélioré en même temps qu'eux. L'étroitesse des relations entre l'organe gouvernemental et les autres organes de l'Etat rend nécessaire l'étude approfondie des effets que des changements opérés dans un organe peuvent avoir sur les autres. Le Conseil fédéral avait déterminé cinq domaines sur lesquels devaient porter les travaux de la seconde phase, à savoir: /•) Le rapport entre le Parlement et le 'gouvernement: Il s'agit de vérifier et de corriger la répartition des tâches entre le Parlement et le gouvernement ainsi que leur exécution par ces organes, qui ont pour l'essentiel des fonctions dirigeantes. Il convient notamment d'établir des règles cohérentes concernant les attributions, le contrôle et la responsabilité et d'établir un certain équilibre.

2) Processus législatif: Les procédures législatives et les formes à observer en la matière, de la constitution aux ordonnances, doivent être réexaminées et réglées dans un esprit moderne. Le rôle de tous ceux qui participent à la procédure législative doit être étudié d'un œil critique et il y a lieu de faire en sorte que la procédure fasse apparaître l'essentiel. Les droits populaires devront également être réexaminés. 3) Réformes de la justice: E s'agit de réviser et de moderniser le statut de la justice et de re- définir la portée de ses décisions pour les institutions, en matière notamment de jurisprudence constitutionnelle et administrative. A ce titre, on traitera aussi de la charge excessive de travail à laquelle les membres du Tribunal fédéral sont confrontés en permanence. 4) Innovations en matière de direction fédérative de l'Etat: L'internationalisation croissante à laquelle la Suisse est, elle aussi, soumise ainsi que les modifications de l'économie et de la société risquent d'affecter l'importance des cantons, n convient d'examiner la possibilité de créer de nouvelles procédures et institutions destinées à renforcer le rôle des cantons et leur cohésion fédérale et à garantir leur participation à la direction de l'Etat et à la forme à lui donner. 5) La forme de gouvernement selon la phase 2: D s'agit de donner une forme définitive au modèle de gouvernement qui doit être adapté aux innovations apportées dans les quatre autres domaines. Le Conseil fédéral rejette d'emblée les modèles D (système gouvernemental . parlementaire) et E (système gouvernemental présidentiel). Dans son message de 1993, le Conseil fédéral a aussi attiré l'attention sur les relations entre la réforme des institutions de direction de l'Etat et la réforme de la constitution. Il avait re- noncé alors à traiter les deux objets conjointement mais s'est expressément refusé à s'in- terdire de le faire plus tard et dans des domaines qui se prêteraient à une telle démarche. 13 Situation actuelle et autres travaux concernant la réforme 131 Relations avec la réforme de la constitution et avec d'autres projets On mentionnera, dans une récapitulation des travaux de réforme spécialement importants qui sont actuellement en chantier et qui influent directement sur les institutions de l'Etat, les projets suivants: • la réforme du gouvernement 1993 (LOGA) et l'organisation de projet qui lui est liée (projet RG 93); • la réforme des institutions de direction de l'Etat; • la réforme de la constitution fédérale, qui comprend sa mise à jour et les réformes concernant les droits populaires et la justice; • la réforme du Parlement contenant l'initiative parlementaire du 21 octobre 1994 concer- nant la révision des dispositions constitutionnelles relatives à l'Assemblée fédérale,

transmise au plénum par la commission des institutions politiques du Conseil national (FF 1995 I 1113), ainsi que les travaux des commissions des institutions politiques des deux

Chambres sur «la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral» (travaux qui se fondent sur le rapport de la commission d'experts parlementaire mandatée spécialement à cet effet; FF 1996II413); • d'autres projets de réforme majeurs, notamment le projet d'assainissement des finances fédérales ou le nouveau régime de péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Ces projets de réforme dans l'ensemble très ambitieux doivent être bien agencés quant au fond et exécutés par étapes. Les parties engagées dans les projets de réforme (gouvernement, Parlement, partis, groupes d'intérêts, médias et surtout électeurs) ne doivent pas être submergés par ces projets. Autrement, la réussite de certains d'entre eux serait compromise; en outre, on risquerait de ne plus pouvoir diriger et coordonner le déroulement du processus dans son ensemble. Celui-ci ne doit pas aboutir à des résultats contradictoires, ni entamer de façon incontrôlée le statut des différents organes de l'Etat et leur rôle dans le schéma de répartition des pouvoirs de la Confédération. Dans cette situation, la réforme des institutions de direction de l'Etat peut être conçue comme un canevas qui indiquera la direction générale et le plan des réformes ultérieures. En tant que plan général des travaux composé d'éléments autonomes, ce canevas ne sera utilisé que partiellement, dans la mesure où avancent les travaux du Conseil fédéral sur la réforme de la constitution ainsi que les modifications apportées par le Parlement à l'organisation et à la procédure de l'Assemblée fédérale et à ses rapports avec le gouvernement (exploitation des travaux de la commission d'experts «répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral»). En effet, à l'exception des travaux concernant l'organe de gouvernement, les éléments constituant la réforme des institutions de direction de l'Etat ont été intégrés dans d'autres projets. Les rapports entre le Parlement et le gouvernement occupent essentiellement les commissions des institutions politiques. Le domaine «processus législatif» est quant à lui intégré tant aux travaux de ces commissions qu'à la révision constitutionnelle, à laquelle sont également rattachés le domaine «réformes de la justice» et, avec la participation directe des cantons, le domaine «innovations en matière de direction fédérative de l'Etat». Mentionnons aussi à ce sujet la loi sur la participation qui est en chantier. Cependant, en tant que canevas indiquant la direction générale à suivre, la conception de la réforme des institutions de direction de l'Etat telle qu'elle vient d'être définie, rend de précieux services. Le Conseil fédéral se fonde lui aussi sur ces considérations dans la planification de la seconde phase des travaux concernant le nouveau modèle de gouvernement. Il s'agit d'abord de déterminer la date à laquelle le modèle sera choisi et le processus de prise de décision politique engagé. Non seulement le choix du modèle, mais aussi le moment du choix doit être planifiés avec soin. Il serait en soi parfaitement justifié d'intégrer la réforme du gouvernement, organe central de l'Etat, à une réforme constitutionnelle. Du point de vue 10

politique et tactique, dans l'optique du scrutin, la réforme constitutionnelle en serait toutefois lourdement compromise. Si la réforme du gouvernement était intégrée au projet de réforme constitutionnelle en cours, le processus d'examen et de décision en serait encore retardé, d'autant plus qu'il deviendrait dès lors inévitable (alors que le choix du modèle pourrait ne pas faire l'unanimité) d'ouvrir une procédure de consultation concernant la réforme du gouvernement et d'engager de nouvelles et longues délibérations au Parlement. Cette conclusion correspond à la procédure par étapes choisie par le Conseil fédéral et le Parlement en rapport avec la réforme 1993. En se fondant sur les enseignements à tirer de cette réforme, on pourra plus clairement, le moment venu, poser la question du choix du nouveau modèle de gouvernement et y donner une réponse détaillée et précise. Cela signifie aussi que la réalisation de la phase 1 ne saurait être retardée davantage et qu'il faut

immédiatement créer les fondements législatifs proposés, indépendamment du projet de la réforme de la constitution. 132 Aperçu de la phase 2 de la réforme Dans le cadre de la deuxième phase de la réforme du gouvernement, il faudra surtout examiner trois modèles. Les modèles D (système gouvernemental parlementaire) et E (système gouvernemental présidentiel) ont été exclus en 1993 déjà. D'autre part, le moins ambitieux de ces modèles, le modèle A (départements dirigés par des directeurs de département), a été remplacé par le projet de réforme de 1993. Des cinq modèles élaborés initialement par le «groupe de travail structures de direction de la Confédération» (GSDC), seuls deux entrent sérieusement en considération, à savoir le modèle B (augmentation du nombre des conseillers fédéraux et renforcement de la présidence) et le modèle C (exécutif à deux échelons). Depuis on a également envisagé un modèle mixte, qui permettrait de tenir compte à la fois des réserves suscitées par l'élargissement du Conseil fédéral et d'éviter la répartition entre deux organes des tâches de gouvernement et de la direction de l'Etat. Selon ce modèle F, le collège gouvernemental renforcé dont un des membres se consacrerait uniquement à la présidence, serait composé de huit membres. Le GSDC a étudié en détail les trois modèles de système gouvernemental au cours de 1995. Ce faisant, le groupe de travail a notamment veillé à ce que ces modèles puissent se fonder sur la phase 1 de la réforme et sur la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Ces études portent sur les objets suivants: Etude du modèle B: Si le nombre des conseillers fédéraux est augmenté - l'étude envisage de porter ce chiffre à 11 ou 13 - les tâches de direction du président s'accroissent nécessairement, par comparaison à ce qu'elles sont dans un collège de sept personnes. Pour accomplir ces tâches, il est nécessaire de créer un département présidentiel, qui puisse influencer davantage sur la planification et sur l'exécution des tâches gouvernementales, ainsi que sur la répartition des ressources. Le principal problème qui se pose avec ce modèle est de savoir

si un tel renforcement de la fonction présidentielle - qui implique aussi une prolongation du mandat - est encore compatible avec un système collégial véritable. L'étude contient une esquisse de solution: elle distingue entre la fonction présidentielle dans le cadre du collège gouvernemental, qui continue à être régie par le principe selon lequel le président est le premier entre ses pairs (primus inter pares), et les relations du président avec les chefs de département à l'égard desquels il a des attributions supplémentaires. Etude du modèle C: Un organe gouvernemental suprême (collège de sept membres, de cinq selon une variante), détermine la politique gouvernementale et établit les objectifs et les stratégies générales (direction stratégique). Il en déduit des objectifs précis pour les différents domaines d'activité. L'exécution de la politique ainsi définie est confiée à des organes autonomes créés en prenant en considération les différents domaines d'activité de la Confédération. Ces organes sont dirigés par des personnes qui en ont la responsabilité (ministres) et qui doivent viser à atteindre, dans le cadre donné, les objectifs fixés par l'organe gouvernemental suprême, et ce en principe de façon indépendante et sous leur propre responsabilité - le cas échéant sous la haute direction d'un conseiller fédéral (direction opérationnelle). Il appartient au Conseil fédéral en tant que collège de nommer ces responsables, l'Assemblée fédérale devant ensuite donner son approbation. Etude du modèle F: Ce modèle vise à assurer une plus grande efficacité de l'exercice de la fonction présidentielle. A cet effet, le mandat présidentiel doit être prolongé et la présidence doit jouir d'une assise plus solide. Le Conseil fédéral se voit adjoindre un membre qui se consacre entièrement aux tâches de la présidence; celui-ci n'a pas de département chargé de tâches déterminées. La Chancellerie fédérale revalorisée devient un département présidentiel. Selon ce modèle, on maintient la

structure des sept départements, ce qui évite de rendre plus compliquée l'obtention d'un consensus, la prise de décision et la coordination dans l'administration. Le département présidentiel assume des tâches d'état-major et assure des prestations de service (ces prestations ne relevant pas du domaine de la logistique et de l'infrastructure, mais consistant à aider à la réflexion et à la planification etc.). Il ne doit pas faire contre-poids aux autres départements. Le président ne doit pas non plus avoir la charge d'un département confronté à des problèmes conflictuels; il doit surtout utiliser le temps dont il dispose au profit du collège gouvernemental (rôle médiateur du président). En principe, les responsabilités du président ne seront pas élargies par rapport à la situation actuelle. Cependant, la présidence jouira en fait d'une situation supérieure. Dans les discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent - la votation de juin n'a rien changé sur ce point - l'avis du Conseil fédéral, selon lequel il serait prématuré d'engager immédiatement la deuxième phase de la réforme, a toujours été approuvé. Le résultat de la votation n'incite d'ailleurs pas à accélérer la procédure. Il est préférable de procéder pas à pas, au lieu d'entreprendre des réformes exagérément ambitieuses vouées à l'échec. D'ailleurs aucun modèle ne fait actuellement l'unanimité. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale doivent donc se réserver une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir choisir la solution qui apparaîtra la plus judicieuse lors de la deuxième phase de la réforme. Par conséquent, la forme 12

définitive à donner au gouvernement, ainsi que la définition de ses compétences et de ses rapports avec les autres organes ne peuvent encore faire l'objet d'une révision de la constitution, qui doit se concentrer sur la mise à jour et la préparation de réformes pouvant faire l'objet de décisions. Le Conseil national a lui aussi adopté cette position le 19 septembre 1996, en transformant en postulats les motions Kühne et Grendelmeier (voir ch. 113).

14 Réorganisation de l'administration fédérale

Le Conseil fédéral avait commencé les travaux concernant la réforme de l'administration avant même que l'Assemblée fédérale n'adopte le premier projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, le 6 octobre 1995. L'organisation du projet créée à cet effet a soumis plusieurs documents de travail au Conseil fédéral, grâce auxquels celui-ci a pu, en novembre 1995, fixer la direction à donner aux réformes et la voie à suivre jusqu'à l'adoption d'une nouvelle organisation de l'administration. Le but de la réorganisation est de créer une administration efficace, à l'écoute du citoyen, transparente et axée sur les résultats à obtenir. Les départements doivent être remodelés de telle sorte qu'ils répondent aux critères de la conformité des structures aux impératifs de gestion, de la connexité des tâches et de l'équilibre tant du poids politique que de la charge de travail. De la sorte, on peut aussi réduire la charge de travail des chefs de département qui pourront alors se consacrer davantage et de manière plus régulière aux travaux du collège gouvernemental. La mise en œuvre de la réforme de l'administration débutera en 1997. Le Conseil fédéral a choisi une attitude très ouverte pour la réorganisation de l'administration. D'abord, il a fallu déterminer les domaines qui n'avaient pas besoin d'être réexaminés, ainsi que les tâches qui, à première vue, devaient être regroupées, attribuées différemment, fusionnées avec d'autres ou divisées. Il s'agit des neuf domaines suivants: • l'infrastructure interne de la Confédération (informatique, constructions civiles et militaires, matériel); • l'éducation, la science et la recherche; • l'environnement, l'aménagement du territoire, la mensuration, le registre foncier, l'habitat et la topographie; • les migrations; • les communications; • le corps des gardes-frontières, • la prévention des catastrophes et des accidents majeurs dans le pays; • l'énergie; • la coopération au développement et l'aide aux pays de l'est. Des groupes d'analyse interdépartementaux ont été chargés de l'examen de ces neuf domaines. En avril 1996,

ces groupes ont commencé leurs travaux; depuis l'été ils sont assistés par une société de conseil d'entreprise qui les aidera de façon professionnelle à analyser les 13

procédures. Cette société fera également rapport au Conseil fédéral sur les résultats obtenus et les solutions proposées. Outre les neuf domaines mentionnés, le Conseil fédéral a désigné cinq autres domaines pour lesquels il n'est pas nécessaire de faire des recherches supplémentaires pour discuter le cas échéant d'une nouvelle répartition et prendre une décision à ce sujet. Il s'agit de domaines relatifs à la protection civile, au sport, au trafic routier, à divers services spéciaux (division presse et radio, division des recours au Conseil fédéral, préposé à la protection des données, autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision), et à l'Office central de la défense. De plus, le Conseil fédéral a sélectionné d'autres domaines relativement autonomes du point de vue technique, et qui ne sont donc pas liés à une répartition départementale spéciale des tâches. On dispose ainsi d'une certaine latitude pour procéder à leur répartition, latitude dont on pourra faire usage lorsque l'on réorganisera les départements pour leur donner une structure équilibrée et tenir compte de critères personnels. Ces domaines sont ceux des assurances privées, des archives fédérales, de l'Office fédéral de la statistique et de l'Office fédéral de la culture. Enfin, les projets qui se fonderont sur les nouvelles dispositions de la LOGA concernent les mandats de prestations et les enveloppes budgétaires (nouvelle gestion publique). Dès le début de 1997, deux unités administratives organiseront leur travail, au cours de tests-pilotes, selon le nouveau modèle: il s'agit de l'Institut suisse de météorologie (ISM) et de l'Office fédéral de la topographie (S+T). Ces services disposeront donc d'une autonomie et d'une responsabilité accrues. Des éléments d'économie de marché seront utilisés pour l'exécution des tâches, afin de favoriser un fonctionnement économe et efficace de l'Etat et de fournir des prestations avantageuses pour le citoyen et le client. Le Conseil fédéral a donné une description détaillée des nouveaux instruments dans son rapport complémentaire du 10 mai 1995 (BÖ n 1995 1426, BO é 7995 876, cahier des délibérations des services du Parlement 93.075). Par conséquent, il n'est question ni d'introduire ce nouvel instrument partout, ni de détacher des éléments sur une grande échelle. Par des essais, on cherchera d'abord à acquérir de l'expérience et on examinera certaines questions, par exemple la manière de structurer des mandats de prestations ou de constituer des enveloppes budgétaires et d'assurer le contrôle. Le Conseil fédéral a récemment créé un groupe chargé de l'organisation d'un projet correspondant. Les commissions des finances des Chambres auront également à traiter la question dans le cadre des délibérations sur le budget. D'ailleurs - en raison des mandats attribués par les commissions des institutions politiques à la commission d'experts parlementaire chargée d'examiner la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral - des travaux sont en cours pour étudier et déterminer le rôle de haute surveillance que devra assumer l'Assemblée fédérale lorsque le nouvel instrument sera utilisé. Une attention particulière sera accordée à la répartition des compétences entre le Parlement et le gouvernement. L'évaluation à laquelle le Conseil fédéral a l'intention de procéder après quatre ans au plus tard se prête bien au traitement de ces questions en particulier. 14

2 Partie spéciale

E. 21

Une loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration sans l'institution des secrétaires d'Etat On avait proposé en 1993 déjà, lors du débat parlementaire, un projet de loi en bonne et due forme sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ne

comprenant pas l'innovation que constituaient les secrétaires d'Etat. Le 26 janvier 1995, le Conseil national décida de scinder le projet (BÖ n 7995 131): dans une variante A, la LOGA était conçue sans la nouvelle institution précitée; il était simplement prévu de conférer le titre de secrétaire d'Etat aux conditions prévues actuellement dans la LO A. Les dispositions sur les secrétaires d'Etat biffées dans un projet A devaient être réintroduites dans la LOGA par un projet B. On voulait de la sorte prévenir le référendum dont la menace avait été brandie et assurer un succès rapide au moins au projet A. Par souci de cohérence, mais aussi pour des considérations d'ordre politique, le Conseil fédéral combattit cette tactique. Cependant, après les délibérations, le Conseil national rejeta le projet B, le 31 janvier 1995, lors du vote sur l'ensemble. Ce résultat nul — corrigé par le Conseil des Etats lors de la session de printemps 1995 — avait malgré tout démontré qu'aucune raison de technique législative n'empêchait la mise en vigueur d'un projet sans secrétaires d'Etat. Ce projet a servi de modèle à la présente version remaniée. Le Conseil fédéral s'était opposé à un tel projet, parce qu'il estimait que la réforme 1993 ne pouvait être entièrement réalisée si on ne lui accordait pas le droit de disposer nouvellement des proches collaborateurs de haut rang qu'il demandait. Il maintient ce point de vue. Aussi ne se contente-t-il pas du présent projet de loi. Il envisage de prendre les mesures d'appoint et les dispositions suivantes: Les possibilités que la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11) donne aux chefs de département pour se faire représenter dans les commissions parlementaires par des secrétaires généraux et des directeurs d'office devront être utilisées systématiquement. Le Conseil fédéral renonce cependant à élargir expressément ces possibilités en révisant la loi. La marge de manœuvre laissée par la LREC suffit au gouvernement: la représentation de ses membres dans les commissions doit se faire, comme le statue l'article 65 ls, 1er alinéa, LREC, après entente avec les présidents des commissions, cette entente pouvant être aussi établie de façon générale, dans les cas qui s'y prêtent, de sorte que la représentation devienne pour ainsi dire automatique. Une bonne entente est indispensable pour que le Conseil fédéral et le Parlement collaborent fructueusement. A cet effet, les relations doivent rester très étroites et être entretenues avec attention. Les explications précédentes s'appliquent aussi aux possibilités données aux conseillers fédéraux par l'article 65ter, LREC, de se faire représenter ou accompagner aux délibérations des conseils. Seul un conseiller fédéral pourra valablement en représenter un autre, puisque l'on ne disposera pas de secrétaires d'Etat agréés par l'Assemblée fédérale. Peut-être sera-t-il

15

possible à l'avenir de déroger dans certains cas - et après entente avec la présidence de la Chambre concernée - à la pratique actuelle selon laquelle les conseillers fédéraux doivent suivre intégralement les débats aux conseils législatifs dans la salle même. Avec les moyens techniques dont on dispose, ainsi qu'avec des observateurs appartenant à l'administration, on pourrait garantir tout aussi bien que les chefs de département suivent les débats aux Chambres, par exemple un long débat d'entrée en matière, et soient présents au moment voulu. Il faut aussi faire régulièrement usage de la possibilité donnée aux conseillers fédéraux de se faire accompagner aux Chambres par des experts et d'accorder la parole à ceux-ci lorsque des connaissances spéciales sont requises. Une délégation gouvernementale a étudié ces innovations dans l'application des dispositions en vigueur de la LREC au cours de plusieurs entretiens qu'elle a eus durant les sessions d'été et d'automne 1996 avec les présidents des conseils et des commissions. Ses propositions ont été généralement approuvées. Il convient en outre de continuer énergiquement les travaux de réforme de l'administration. Le fait que les compétences du gouvernement en matière d'organisation

n'aient pas été con- testées durant la campagne ayant précédé la votation a incité le Conseil fédéral à poursuivre dans la voie sur laquelle il s'est engagé. En juin encore, il a désigné l'entreprise qui doit étudier avec des groupes d'analyse internes à l'administration, des propositions concernant une éventuelle attribution nouvelle de neuf domaines d'activité de la Confédération. Il s'agit de constituer les départements de telle manière qu'ils répondent aux critères de la confor- mité des structures aux impératifs de gestion, de la connexité des tâches et de l'équilibre tant du poids politique que de la charge de travail. En outre, on devra examiner suite à cette réorganisation de l'administration fédérale, s'il est nécessaire d'accroître le nombre de personnes que l'on nomme secrétaires d'Etat en titre pour les relations avec l'étranger, conformément à la réglementation reprise de l'ancienne loi sur l'organisation de l'administration (art. 46 du nouveau projet de loi). Une telle solution pourrait se justifier si la réforme de l'administration crée de nouveaux groupements ayant des relations très étroites avec l'étranger et dont les chefs seraient ainsi en état de soutenir plus efficacement la direction du département. Il faut aussi envisager de renforcer encore la capacité des secrétaires généraux dans leurs fonctions de ligne, afin qu'ils soient mieux à même d'assister les chefs de département dans leurs tâches de direction. L'article 41 du nouveau projet prévoit cette possibilité. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la tâche principale des secrétaires généraux est de diriger un état-major. Ces mesures d'appoint serviront autant que possible de succédané aux parties de la réforme de 1993 que la votation a empêché de réaliser. Mais on ne pourra éliminer entièrement les lacunes. Un instrument qui aurait été fort utile aux conseillers fédéraux - c'est-à-dire la nouvelle institution des secrétaires d'Etat - fait défaut. On doit insister sur le fait que les 16

objectifs visés initialement par la réforme 1993 ne peuvent être entièrement atteints. On a décidé pour cette raison de ne renoncer en aucun cas à la phase 2 de la réforme du gouvernement, même si on aurait pu envisager de le faire suite au retard imposé à la réalisation de la première étape de la réforme. Lorsque la réforme de l'administration sera terminée, il faudra, en se fondant sur les enseignements à tirer de la nouvelle LOGA, poursuivre les travaux concernant un nouveau modèle de gouvernement pour obtenir une décision en la matière.

E. 22

Vue d'ensemble de la loi Le titre premier établit les principes régissant l'organisation du gouvernement et de l'admi- nistration fédérale, notamment ceux qui indiquent la place conférée par la constitution au gouvernement vis-à-vis de l'ensemble des autorités et déterminent les principaux objectifs qui lui sont fixés. Le titre deuxième traite du gouvernement, en premier lieu de ses fonctions (activités, gou- vernement au sens formel du terme). On y décrit les obligations du gouvernement et ses au- tres fonctions, telles que la législation, la direction de l'administration fédérale, l'exécution, . la juridiction et l'information; suivent des prescriptions de procédure, notamment sur la préparation et le déroulement des séances du Conseil fédéral. On indique aussi de manière détaillée les fonctions du président et celles du chancelier de la Confédération. Le titre troisième traite en détail de l'administration fédérale et de sa direction. Il renferme des dispositions sur l'organisation de l'administration (en particulier sur la compétence du Conseil fédéral en la matière); il introduit la notion de mandats de prestations que le Con- seil fédéral pourra confier à certaines unités administratives, lesquelles fonctionneront selon les principes de la nouvelle gestion publique. Les dispositions concernant les secrétaires d'Etat en titre se trouvent à la fin de ce titre. Le titre quatrième règle les compétences, la planification et la

coordination. Il permet d'attribuer le pouvoir de décision aux différentes unités administratives et habilite le Conseil fédéral à déléguer les affaires de moindre importance aux départements, aux groupements ou aux offices; il règle les deux instruments que sont la planification et la coordination, sans lesquels un gouvernement ne saurait agir de manière cohérente. Le titre cinquième contient des prescriptions diverses et les dispositions finales. On y trouve entre autres une nouvelle réglementation transitoire concernant la dérogation aux règles spéciales d'organisation d'autres lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale. Figurent en annexe les modifications de diverses lois relatives à l'instauration de la nouvelle gestion publique (loi sur les finances de la Confédération et loi sur le plafonnement des effectifs du personnel). 2 Feuille fédérale. 148^e année. Vol. V 17

E. 23

La nouvelle réglementation législative: détails Pour donner une vue globale claire des modifications faites, le présent message reproduit en regard du nouveau projet de loi, le texte du projet adopté par les Chambres fédérales le 6 octobre 1995. Le nouveau projet correspond - à quelques détails près - au projet qui avait été soumis au référendum, moins les dispositions concernant les secrétaires d'Etat. 18 modifications s'en suivent, parmi lesquelles il faut relever l'abrogation totale de huit articles et de deux chiffres de l'annexe à la loi. Les dispositions abrogées concernent, outre un article introductif et des précisions dans les dispositions finales (ainsi que des prescriptions correspondantes de la loi sur les rapports entre les conseils), le chapitre traitant du statut, des fonctions et de la nomination des secrétaires d'Etat prévus dans le projet soumis au référendum. Il a fallu en outre adapter plusieurs articles sur des points de détail: ainsi les dispositions sur la participation aux séances du Conseil fédéral, la représentation des membres du Conseil fédéral, le droit de signature, la coordination des activités au niveau gouvernemental, les organisations de projet ou les incompatibilités à raison de la fonction ou de la parenté. Il s'agit de modifications dans les dispositions suivantes: Numérotation des articles dans le projet du 6 octobre 1995 Article 2 Article 19 Article 23 Article 36 Article 37 Article 38 Article 39 Article 40 Article 41 Article 55, 1^{er} alinéa Article 58 Article 62 Article 66, 1^{er} alinéa Article 67, 2^e alinéa Article 71 Numérotation des articles dans le nouveau projet Article biffé Biffé dans l'article 18 Biffé dans l'article 22 Article biffé Article biffé Article biffé Article biffé Article biffé Article biffé Article 46 Biffé dans l'article 49, 1^{er} alinéa Biffé dans l'article 52 Biffé dans l'article 56 Biffé dans l'article 60, 1^{er} alinéa Biffé dans l'article 61, 2^e alinéa Article biffé 18

Annexe chiffre 1 Chiffre biffé Annexe chiffre 2 Chiffre biffé Mises à part les corrections apportées aux renvois à quelques articles (dont on n'a pas tenu compte dans la liste ci-dessus), les autres modifications concernent les articles 46, 47, 49 et 64 du nouveau projet de loi, ainsi qu'une autre suppression. En voici le détail: Article 46 Attribution du titre de secrétaire d'Etat Cette disposition est nouvelle. Elle reproduit la teneur de l'article 64, 2^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration (LOA), la version allemande étant adaptée aux règles de la formulation non-sexiste applicables dans cette langue. Comme la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration abroge entièrement la LOA, cette disposition de l'ancienne loi doit être reprise dans la nouvelle. Elle sert de base légale à la nomination des secrétaires d'Etat actuels du Département fédéral des affaires étrangères (chef de la direction politique), du Département fédéral de l'intérieur (chef du groupement de la science et de la recherche) et du Département fédéral de l'économie publique (chef de l'office fédéral des affaires économiques extérieures). Si les relations

avec l'étranger l'exigent, ce titre peut être conféré soit de façon permanente soit temporairement pour l'exécution d'une mission. Cette mesure n'entraîne aucune dépense supplémentaire; elle facilite seulement les relations avec les interlocuteurs et les négociateurs étrangers de même niveau. Cette circonstance a de plus en plus d'importance avec l'intensification des relations avec l'étranger. Lorsque la réforme de l'administration aura été achevée, il y aura lieu d'examiner la possibilité d'accorder ce titre à d'autres personnes encore, par exemple aux chefs de nouveaux groupements, qui seront ainsi en état de soutenir efficacement la direction de leur département et de réduire aussi ses charges dans les relations extérieures. Pour ne pas le dévaloriser, ce titre devra être conféré avec circonspection, la possibilité de l'attribuer à titre temporaire devant être utilisée au maximum. Article 47 Décisions Dans le 5e alinéa, l'expression allemande «Gesetzgebung über die Bundesrechtspflege» a été traduite en français par «loi d'organisation judiciaire». Cette traduction est remplacée par l'expression «législation en matière d'organisation judiciaire» plus conforme à la version allemande qui, étant plus générale, rend mieux l'idée.

19

Article 49 Signature Une nouvelle lettre c est insérée au premier alinéa de cet article; cette disposition élargit la réglementation concernant la délégation de la signature lorsqu'un département sert d'autorité de recours. La compétence est de caractère général; elle n'est pas restreinte par exemple à des décisions à prendre lors de l'instruction d'un recours ou à des décisions à caractère formel ou routinier. Cette disposition doit être insérée dans la loi compte tenu de l'expérience acquise par le DFJP, qui doit traiter actuellement bien plus de 2'000 recours par an. Cela représente pour les membres du secrétariat général ayant le droit de signature, un surcroît de travail tel qu'il leur est impossible de traiter consciencieusement chaque cas. La difficulté peut facilement être résolue par une meilleure répartition du droit de signature. Il convient d'étendre avec soin les cas dans lesquels le chef du département peut accorder la signature à d'autres membres du secrétariat général (notamment du service des recours). Les décisions prises de la sorte continueront à être attribuées au chef du département. Sa responsabilité restera donc entière. Article biffé Restitution de documents de service Cette disposition (art. 68 du projet soumis au référendum) reprise de la LOA, sera rendue superflue par la nouvelle loi sur les archives dont le projet sera soumis aux Chambres fédérales au début de 1997. Article 64 Dérogation aux règles spéciales d'organisation d'autres lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale En rapport avec le transfert des attributions en matière d'organisation de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral, il importe d'apporter une précision qui fait l'objet du nouvel article 64. Dans le cadre des travaux en cours sur la réorganisation de l'administration fédérale, des questions sur l'ampleur des attributions à transférer ont surgi. Certes, la nouvelle loi permet au Conseil fédéral de structurer l'administration fédérale en offices et de répartir ceux-ci entre les départements. Pourtant, de très nombreux actes législatifs continueront à mentionner nommément certains offices ou à indiquer un département auquel des offices sont subordonnés. Il y a lieu de se demander si l'entrée en vigueur de la LOGA rendra de telles dispositions caduques ou si celles-ci restreindront les attributions du gouvernement en matière d'organisation. Dans de nombreux cas, des actes législatifs mentionnent une unité administrative afin de désigner un organe compétent; dans ces circonstances, on aurait pu choisir une formule plus générale, par exemple l'expression «l'autorité compétente». Il est possible alors d'adapter les dispositions aux nouvelles données par une simple mise à jour de ces lois. Si cependant un acte du niveau de la loi contient des dispositions plus précises sur l'organisation, par exemple si elle traite de façon spécifique ou très détaillée de questions y re-

latives, la situation se complique. Le présent article 64 lève à ce sujet toute équivoque. Il 20 autorise le Conseil fédéral à déroger temporairement à la législation tout en l'obligeant à demander par la suite l'approbation du Parlement, en soumettant à celui-ci, dans les quatre ans à partir de l'entrée en vigueur, un message concernant la modification des dispositions en cause. En l'occurrence, il faudra, autant que faire se peut, éviter d'indiquer à nouveau nommément une unité administrative déterminée.

E. 24

Principales modifications apportées au projet du Conseil fédéral de 1993 La loi adoptée par l'Assemblée fédérale le 6 octobre 1995, qui a échoué lors de la votation populaire du 9 juin 1996, comprenait plusieurs modifications apportées lors des débats parlementaires au projet déposé par le Conseil fédéral avec son message du 20 octobre 1993. Ces modifications, dont certaines avaient été introduites en dépit de l'opposition du Conseil fédéral, ne sont pas remises en question dans la présente proposition car on a considéré - et les motions nouvellement déposées ont confirmé cette appréciation - que les dispositions qui n'ont pas été contestées dans la campagne ayant précédé la votation ne doivent pas faire l'objet d'un nouveau débat approfondi et que ni le gouvernement ni le Parlement ne sauraient revenir sur les compromis obtenus précédemment lors des débats parlementaires et au cours de longues procédures d'élimination des divergences. Nous rappelons cependant ci-dessous - à part l'institution des secrétaires d'Etat refusée - les principales différences du projet soumis au référendum par rapport au projet de 1993 et qui subsistent dans le nouveau projet:

- Description des tâches gouvernementales (art. 6 du nouveau projet de loi): Le projet du Conseil fédéral contenait une description détaillée, qui a été encore précisée par le Conseil des Etats. Le Conseil national a simplifié considérablement la disposition. La présente version est le résultat d'une conférence d'élimination des divergences des deux commissions chargées de l'examen préliminaire.
- Exécution (complétée dans l'art. 9 du nouveau projet de loi): La fonction exécutive du gouvernement a été précisée sous ce point par l'Assemblée fédérale. Le projet gouvernemental se limitait à la réglementation fondamentale de l'article premier reprise de la constitution et à la gestion de l'administration mentionnée à l'article 8 de la nouvelle loi.
- Principe de la collégialité et délibérations (art. 12 et 13 du nouveau projet de loi): Le principe de la collégialité n'était pas mentionné dans le premier projet gouvernemental. La disposition relative aux délibérations du Conseil fédéral établit une distinction assez simple entre les affaires qui doivent être effectivement étudiées et tranchées au cours d'une séance et celles qui peuvent être traitées dans une procédure simplifiée.
- Suppression de la fonction de porte-parole du gouvernement (art. 33 du projet du message de 1993): Le premier projet du Conseil fédéral prévoyait l'institution d'un porte-parole du gouvernement. Cette proposition a été rejetée par les Chambres. 21

Administration axée sur les résultats (annexe, ch. 2 et 3, du nouveau projet de loi): Sur la suggestion du Conseil national, qui a ensuite obtenu le soutien du Conseil des Etats, le Conseil fédéral a proposé des dispositions complétant la loi sur les finances de la Confédération et la loi instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, afin de créer les bases juridiques nécessaires pour que la nouvelle gestion publique soit davantage utilisée dans l'administration fédérale (rapport complémentaire du Conseil fédéral, cité ci-dessus au ch. 14).

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel Le projet n'entraîne aucune dépense supplémentaire et n'a pas d'effet sur l'état du personnel. Au contraire, le Conseil fédéral espère que la réforme de l'administration permettra à moyen terme de réduire de cinq pour cent les effectifs de l'administration et d'économiser ainsi en-

viron 240 millions de francs par an. 4 Programme de la législature Par la force des choses, le projet n'avait pas pu être annoncé dans le programme de la législature 1995-1999 (FF 1996 H 289). L'objet découle de la votation populaire du 9 juin 1996 et des interventions parlementaires qui lui ont fait suite. Toutefois, la réalisation de la réforme du gouvernement et de l'administration figure dans le programme de la législature en tant qu'objet des grandes lignes (R3), parmi les tâches du Conseil fédéral et non, comme c'est le cas maintenant suite à la présentation de ce message, parmi les objets du Parlement. 5 Rapport avec le droit européen Le projet n'a pas de lien direct avec le droit de l'Union européenne, ni avec des conventions ou des recommandations du Conseil de l'Europe ou d'autres organisations et institutions européennes. D'ailleurs, un des buts de la réforme proposée est justement de permettre à la Suisse de se doter de structures de direction qui répondent aux exigences actuelles et futures sur les plans européen et international. 22

6 Bases légales 61 Constitutionnalité \ La nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration se fonde, tout comme l'actuelle LOA qu'elle doit remplacer, sur l'article 85, chiffre 1, de la constitution. 62 Délégation de pouvoirs législatifs La loi délègue au Conseil fédéral la compétence d'édicter diverses ordonnances de nature organisationnelle, notamment par ses articles 24, 43, 47, 48 et 57. La loi décrit suffisamment les compétences déléguées. Enfin, l'article 64 autorise le Conseil fédéral à déroger temporairement par voie d'ordonnance aux dispositions d'organisation de la législation. 23

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant une nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 16 octobre 1996 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1996 Année Anno Band 5 Volume Volume Heft 46 Cahier Numero Geschäftsnummer 96.076 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 19.11.1996 Date Data Seite 1-23 Page Pagina Ref. No 10 108 823 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.