

Message
concernant la réorganisation de l'administration fédérale

du 24 février 1982

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral approuvant l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale (réorganisation de l'administration fédérale). Nous vous proposons d'adopter ces deux textes.

Nous vous recommandons en outre de classer les postulats suivants:

- | | |
|---------------|---|
| 1975 P 75.398 | Protection des biens culturels (N 3. 12. 75, Oehen); |
| 1976 P 76.377 | Office fédéral des routes (N 7. 10. 76, Eggli); |
| 1980 P 80.442 | Gymnastique et sport. Département compétent (N 4. 6. 81, Kohler Raoul). |

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

24 février 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

En vertu de l'article 73, 3^e alinéa, de la loi du 19 septembre 1978 (RS 172.010) sur l'organisation de l'administration (LOA), le Conseil fédéral peut maintenir l'organisation actuelle jusqu'au 19 septembre 1982 au plus tard. Selon l'article 60, 2^e alinéa, LOA, la nouvelle organisation doit être approuvée par l'Assemblée fédérale. Il s'agit là de la dernière étape de la procédure visant à réorganiser l'administration fédérale, engagée en 1971 par un rapport d'experts et poursuivie en 1978 par la promulgation de la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration. Toute cette procédure a pour but d'accroître l'efficacité de l'exécutif.

L'élaboration de la nouvelle organisation de l'administration fédérale a surtout été guidée par le souci de structurer l'appareil administratif de manière cohérente: il s'agit en fait de regrouper, dans la mesure du possible, au sein d'un même département les activités identiques ou connexes. Cela exige le transfert des cinq offices fédéraux suivants:

- Office fédéral de l'assurance militaire: du Département militaire au Département de l'intérieur;*
- Ecole fédérale de gymnastique et de sport: du Département militaire au Département de l'intérieur;*
- Administration fédérale des blés: du Département des finances au Département de l'économie publique;*
- Office fédéral de météorologie: du Département des finances au Département de justice et police;*
- Office fédéral des routes: du Département de l'intérieur au Département des transports, des communications et de l'énergie.*

Nous vous proposons en outre de maintenir les trois groupements actuels du Département militaire (Groupement de l'état-major général, Groupement de l'instruction, Groupement de l'armement). Il n'est pas prévu de créer de nouveaux groupements.

La nouvelle organisation de l'administration fédérale doit être mise en vigueur le 1^{er} janvier 1984. C'est pourquoi nous vous proposons de prolonger jusqu'à cette date la compétence prévue à l'article 73, 3^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration.

Message

1 **Partie générale**

11 **Raisons de ce projet**

Conformément à l'article 60 de la loi sur 19 septembre 1978 (RS 172.010) sur l'organisation de l'administration, le Conseil fédéral règle l'attribution des offices aux départements ainsi que la constitution de groupements. Les décisions prises par le Conseil fédéral doivent être approuvées par l'Assemblée fédérale. En vertu de l'article 73, 3^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration, le Conseil fédéral peut maintenir l'organisation actuelle de l'administration fédérale pendant quatre ans au plus après le vote final sur ladite loi, soit jusqu'au 19 septembre 1982. Le Conseil fédéral a fait usage de ce droit et a édicté, le 9 mai 1979, une ordonnance maintenant l'organisation en vigueur: l'ordonnance sur l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale (RS 172.010.14).

Afin d'assurer le remplacement en temps utile des dispositions transitoires en vigueur par une nouvelle réglementation, nous soumettons à votre approbation l'ordonnance du 24 février 1982 sur l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale.

12 **Historique de la réorganisation de l'administration fédérale**

121 **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 d'experts 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 interventions parlementaires touchant l'organisation et le mode de travail du Conseil fédéral. Selon le mandat donné à la commission d'experts, 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 (rapport Hongler). Les recommandations et 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, de la direction des affaires par le président de la Confédération 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 doit être déchargé de certaines tâches administratives par une nouvelle répartition des attributions, ce qui exige 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, entre autres choses, la position du Parlement et porteraient sur les articles 85 et 102 cst., ce qui permettrait de décharger le Parlement et, par voie de conséquence, le Conseil fédéral d'affaires d'importance secondaire.

Les recommandations relatives à la première étape de la réforme sont aujourd'hui réalisées; il en a été tenu compte dans la loi de 1978 sur l'organisation de l'administration.

122 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 sur l'organisation de l'administration fédérale, comme le proposait la commission d'experts présidée par M. Hongler. Il désigna, en date du 16 octobre et du 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 révision 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.

Le rapport de la commission d'experts 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. Elle a terminé ses travaux au début de septembre 1971. Le rapport de la commission a été publié à la fin de novembre 1971.

Après une étude approfondie du problème, la commission est arrivée à la conclusion qu'il fallait en rester à un collège de sept membres. Aux fins de répondre à la nécessité de décharger le Conseil fédéral, le rapport Huber préconisait les principales mesures suivantes:

- déléguer plus de tâches aux offices;
- recourir dans une plus forte mesure aux services d'état-major au niveau du gouvernement et de l'administration;

- régler à nouveau le pouvoir d'organiser en vue d'obtenir une plus grande mobilité;
- transférer certains offices d'un département à un autre;
- instituer un échelon intermédiaire entre le chef de département et les offices: le groupement;
- décharger le Conseil fédéral dans ses relations avec l'extérieur et dans ses tâches de représentation.

123 Genèse du message de 1975 sur la réorganisation de l'administration fédérale

Tout d'abord, nous avons invité les départements à se prononcer sur le rapport d'experts et le projet de loi. Les réponses des départements 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 constitution de groupements, de l'extension du rôle des secrétariats généraux et de l'institution de collaborateurs personnels.

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 faire.

Par la suite, les *groupes* parlementaires représentés au sein du Conseil fédéral ont exprimé le désir d'être renseignés sur les décisions que nous avons prises. Les mémoires reçus au printemps 1973 des quatre groupes parlementaires 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 effectuée parmi les groupes parlementaires, nous avons décidé, le 25 avril 1973, de ne pas faire de proposition tendant à une 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. Le 28 janvier 1974, le Conseil fédéral, siégeant dans sa nouvelle composition, a confirmé sa décision de principe du 25 avril 1973.

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.

Le message que nous avons publié le 12 février 1975 est basé dans une large mesure sur le rapport d'experts de 1971.

124 Délibérations du Parlement sur le projet de loi

Le nombre des conseillers fédéraux, la question des secrétaires d'Etat et le

pouvoir d'organiser furent au cœur des délibérations du Parlement sur ce projet, qui durèrent trois bonnes années. Une initiative parlementaire individuelle de M. Breitenmoser, conseiller national, demandant que le nombre des membres du Conseil fédéral soit porté de sept à neuf, fut rejetée par le Conseil national le 24 septembre 1975, par 97 voix contre 37. Nous reviendrons, sous chiffre 13, sur la question controversée du pouvoir d'organiser; il s'agit de se demander qui doit avoir la compétence d'organiser l'administration. On a également beaucoup parlé de questions d'organisation telles que l'attribution des offices fédéraux aux différents départements, la constitution de groupements et la création d'un département des communications au sens large du terme.

125 Exécution de la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration

La nouvelle loi sur l'organisation de l'administration – la loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (RS 172.010, LOA) – a été adoptée par les Chambres fédérales lors du vote final du 19 septembre 1978. Le délai référendaire a expiré le 8 janvier 1979 sans avoir été utilisé. Nous avons mis cette loi en vigueur le 1^{er} juin 1979 (RO 1979 679). On peut distinguer trois étapes dans l'exécution de la loi:

1^{re} étape: Mise en vigueur

Trois ordonnances d'exécution ont été édictées en même temps que la loi, à savoir:

- a. L'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices (RS 172.010.15);
- b. L'ordonnance du 9 mai 1979 sur l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale (RS 172.010.14); elle a effet jusqu'au 19 septembre 1982 au plus tard;
- c. L'ordonnance du 9 mai 1979 sur l'organisation de la Chancellerie fédérale (RS 172.210.10).

Une série de mesures ont pris effet immédiatement lors de l'entrée en vigueur de la loi:

- nouvelles dénominations d'offices (art. 58 LOA);
- création d'un secrétariat général au Département fédéral des finances;
- collation du titre de secrétaire d'Etat à deux directeurs d'offices (art. 64, 2^e al., LOA);
- autorisation donnée au chancelier de la Confédération de présenter les affaires de la Chancellerie fédérale devant l'Assemblée fédérale (art. 65^{quater} LRC).

Dans le cadre de la première étape de l'exécution, nous avons également défini le statut des *collaborateurs personnels* des chefs de département par une ordonnance du 25 février 1981 (RO 1981 172).

Le Département fédéral des affaires étrangères prépare une ordonnance du Conseil fédéral désignant les groupements et offices qui peuvent traiter directement avec l'étranger, avec les services extérieurs du département ainsi qu'avec

les représentations diplomatiques et consulaires étrangères en Suisse (art. 48, 3^e al., LOA).

Le Conseil fédéral et les départements ont déjà fait usage des compétences plus étendues qui leur ont été conférées en matière d'organisation (art. 61 et 62 LOA). C'est ainsi que, le 11 décembre 1978 et le 9 mai 1979, nous avons édicté des ordonnances donnant à la Division de l'hydrographie nationale la dénomination «*Hydrologie nationale*» et attribuant à l'Office fédéral de la protection de l'environnement, du Département fédéral de l'intérieur, ce service subordonné jusqu'alors à l'Office de l'économie hydraulique, du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Simultanément, nous avons attribué à l'Office de l'économie hydraulique la *Division correction de cours d'eau et grands barrages*, subordonnée jusqu'alors au Service fédéral des routes et des digues, du Département fédéral de l'intérieur (RS 172.010.211.3). Le 19 mars 1979, le Département fédéral de l'intérieur a défini le statut du Service hydrologique national (RS 172.212.24).

Le 11 février 1981, nous avons transféré à la Banque nationale les tâches de la *Caisse d'Etat*, subordonnée jusqu'alors à l'Administration fédérale des finances (RO 1981 153). Le 23 février 1981, le Département militaire fédéral a édicté une ordonnance concernant la délégation pour l'armement et la direction de projets (RO 1981 177).

2^e étape: Réorganisation de l'administration fédérale

Cette étape est l'objet du présent message.

3^e étape: Délégation de tâches et de compétences

Au cours de la troisième étape, on prévoit de prendre d'autres mesures destinées à décharger le Conseil fédéral. Il s'agira notamment de déléguer des tâches et des compétences du Conseil fédéral aux départements d'une part et des départements aux offices fédéraux d'autre part. La Chancellerie fédérale prépare une nouvelle ordonnance sur la délégation de compétence (art. 61, 2^e al., LOA), qui doit remplacer l'arrêté du Conseil fédéral du 17 novembre 1914, encore en vigueur, donnant aux départements et aux services qui en dépendent la compétence de régler certaines affaires (RS 172.011). En outre, une nouvelle ordonnance doit être édictée sur les décisions présidentielles (art. 23 LOA).

126 Questions d'organisation en suspens

126.1 Caisse fédérale d'assurance

Nous examinons actuellement la possibilité de faire fusionner la Caisse de pension et de secours des CFF avec la Caisse fédérale d'assurance. Un expert désigné par le Département fédéral des finances est arrivé à la conclusion qu'en décidant la fusion de ces deux caisses, on obtiendrait un effet de rationalisation appréciable. Il estime souhaitable une harmonisation de ces deux caisses qui ont jusqu'ici travaillé d'une manière autonome, car elles poursuivent le même but. La Direction générale des CFF a été informée de cette expertise; elle a

soumis cette affaire au conseil d'administration, pour avis. Le Conseil fédéral se prononcera dès qu'il aura reçu la réponse des CFF.

126.2 Police des denrées alimentaires

Au niveau fédéral, les affaires concernant la police des denrées alimentaires sont principalement traitées par l'Office de la santé publique et l'Office vétérinaire. Le premier dépend du Département fédéral de l'intérieur, le deuxième du Département fédéral de l'économie publique. Au sein des offices, c'est une division spéciale qui s'occupe du contrôle des denrées alimentaires et du contrôle de la viande. D'autre part, chaque division comprend une section de chimie alimentaire et une section de bactériologie.

L'Office fédéral de la santé publique est en général compétent pour le trafic des denrées alimentaires, sauf pour la viande et les produits carnés. L'Office vétérinaire fédéral s'occupe de la police des denrées alimentaires pour autant qu'il s'agisse du contrôle sanitaire de la viande et du trafic de la viande et des produits carnés.

La Commission de gestion du Conseil national¹⁾ est de l'avis que cette structure risque d'affaiblir le sens de la responsabilité globale de la police des denrées alimentaires. C'est pourquoi la commission propose, entre autres choses, que l'Office vétérinaire soit subordonné au même département que l'Office de la santé publique.

La Commission de gestion a invité le Conseil fédéral à lui faire part jusqu'à fin septembre 1982 des suites qu'il aura données à son rapport. A notre avis, il est nécessaire d'examiner de plus près encore les propositions de la commission et de procéder à d'autres consultations; aussi avons-nous renoncé à soumettre à l'Assemblée fédérale, au cours de cette procédure déjà, les propositions concernant les deux offices mentionnés.

126.3 Administration centrale du Groupement de l'armement (GDA)

A la suite des expériences faites lors de certains projets de développement et d'acquisition du Département militaire fédéral, l'acquisition d'armements a, ces dernières années, été l'objet de critiques que l'on trouve notamment dans un rapport des Commissions de gestion des deux conseils des 6 et 14 novembre 1980 (FF 1981 I 369) sur l'organisation de l'acquisition d'armement. Le Conseil fédéral a été invité par un postulat à revoir la structure de l'administration centrale du GDA. Le 25 mars 1981, le Département militaire fédéral a institué un groupe de travail sous la direction de Monsieur A. Kaech, avocat, ancien directeur de l'Administration militaire fédérale. Ce groupe avait pour tâche d'examiner la structure de l'administration centrale du Groupement de l'armement. Il a déposé son rapport final à la fin de 1981. On y propose de remplacer

¹⁾ Voir le rapport de la Commission de gestion du 13 novembre 1981 intitulé: Le contrôle des denrées alimentaires; à titre d'exemple, les hormones dans la viande de veau (FF 1981 III 964).

la structure actuelle, basée sur la fonction, par une nouvelle *structure* qui serait *fondée sur le produit*. Les Offices de la technique d'armements et de l'achat d'armements feraient place à trois offices de l'armement ayant chacun à sa tête un chef disposant de larges compétences. Les activités de ces offices seraient cependant coordonnées par des services centraux. La réalisation de cette proposition, à laquelle nous nous sommes ralliés, nécessite une modification de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration. Les travaux préparatoires du Département militaire fédéral ont été menés conjointement avec ceux de la Chancellerie fédérale relatifs à la réorganisation de l'administration fédérale.

Il s'agit là d'un projet de réorganisation particulier, qui concerne un domaine bien délimité et qui ne touche pratiquement en rien l'organisation de l'administration fédérale dans son ensemble. Aussi avons-nous décidé de soumettre à l'Assemblée fédérale, dans un message spécial, la réorganisation de l'administration centrale du Groupement de l'armement.

13 Pouvoir d'organiser et droit d'approbation

131 Le pouvoir d'organiser: un point controversé

Lors de toutes les discussions qui ont eu lieu depuis 1970 sur la réforme de l'administration, la question du pouvoir d'organiser a été fortement controversée. Il s'agit de savoir à qui doit être attribuée la compétence de *créer des offices fédéraux, de les rattacher à des départements, de leur attribuer des tâches et des compétences et de les réunir en groupements*.

L'article 85, chiffre 1, de la constitution spécifie que l'organisation et le mode d'élection des autorités doivent être réglés par des lois, et le chiffre 3 précise entre autres que la création de fonctions fédérales permanentes est de la compétence de l'Assemblée fédérale. Par conséquent, ces dispositions accordent le pouvoir d'organiser soit à l'Assemblée fédérale et au peuple (référendum facultatif), soit à l'Assemblée fédérale seule dans un certain nombre de cas. Cependant, ni la constitution ni la loi n'interdisent de déléguer le pouvoir d'organiser et en 1914 déjà la loi sur l'organisation de l'administration a dû déléguer une partie des compétences du Conseil fédéral dans le domaine de l'organisation.

Le *rapport d'experts de 1971* avait proposé que la loi fédérale règle toutes les questions importantes touchant l'organisation, notamment la création d'offices fédéraux, leur rattachement à des départements ainsi que la constitution de groupements, tandis que le Conseil fédéral se serait vu attribuer le droit de fixer les tâches des offices et de donner à ceux-ci certaines compétences.

En 1971 déjà, le Conseil fédéral avait fait des réserves sur cette concentration excessive du pouvoir d'organiser dans les mains du législateur, en particulier parce que la réorganisation de l'administration fédérale aurait été soumise au référendum facultatif. En 1973, il est ressorti de l'audition des groupes de l'Assemblée fédérale représentés au sein du Conseil fédéral que ceux-ci étaient disposés à accorder à l'exécutif des compétences plus étendues dans les questions d'organisation; la majorité des groupes voulait également laisser au

Conseil fédéral le soin de rattacher les offices fédéraux aux départements ainsi que de constituer des groupements.

Le *message* que nous avons publié le 12 février 1975 (FF 1975 I 1465) accorde une place importante aux solutions propres à résoudre le problème que pose le pouvoir d'organiser. L'exigence de la souplesse de l'organisation s'oppose à la proposition du rapport d'experts de 1971; lorsque les questions d'organisation sont réglées par la loi, l'adaptation rapide de l'organisation de l'administration à de nouvelles conditions est rendue plus difficile. Notre projet réservait la création d'offices au législateur, tandis que l'attribution des offices aux départements, la constitution de groupements ainsi que la répartition des compétences et des tâches entre les offices étaient du ressort du Conseil fédéral. Ce moyen terme allait moins loin que les réglementations en vigueur dans la plupart des cantons. Dans ces conditions, nous pouvions renoncer dans notre message à faire des propositions précises sur la réorganisation de l'administration et la constitution de groupements, car il n'aurait pas été judicieux que le Conseil fédéral donne des renseignements sur l'usage qu'il entendait faire de compétences qu'il voulait précisément se réserver.

Sur cette question-clé, il y eut au *Parlement*, de 1975 à 1978, des tiraillements prolongés entre le Conseil national et le Conseil des Etats, qui nécessiterent même une procédure d'élimination des divergences. La réglementation, approuvée en 1973 par la majorité des quatre grands groupes et reprise par le Conseil fédéral dans le message publié en 1975, fut repoussée de justesse, car l'on craignait que le Parlement ne fût tenu à l'écart des décisions essentielles en matière d'organisation. Finalement, la solution de compromis élaborée par la Commission du Conseil national l'emporta; elle ne correspond ni à la proposition du rapport d'experts ni à celle du message. Conformément à cette réglementation, la création d'offices incombe au législateur, tandis que le Conseil fédéral définit les tâches et la compétence de ceux-ci. Le Conseil fédéral règle en outre l'attribution des offices aux départements et la constitution de groupements d'offices, lorsque le nombre d'offices d'un département ou la nature des tâches l'exige. Les décisions du Conseil fédéral n'entrent en vigueur qu'après avoir été approuvées par le Parlement, l'arrêté d'approbation n'étant pas soumis au référendum.

132 Droit d'approbation, au sens de l'article 60, 2^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration

Après avoir été approuvées par l'Assemblée fédérale, les décisions du Conseil fédéral concernant l'attribution des offices aux départements et la constitution de groupements sont mises en vigueur par un arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum, conformément à l'article 60, 2^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration. Cette disposition a été élaborée par la commission du Conseil national. Le 5 octobre 1976, lors du débat d'entrée en matière qui a eu lieu au Conseil national, le président de la commission a expliqué comme il suit le sens qu'il fallait donner à cette disposition: cet arrêté d'approbation équivaut pratiquement à un *droit de veto*. Le Conseil fédéral se prononce par exemple sur l'attribution de l'Office de la protection des eaux ou

de l'Office des assurances sociales à tel département. Cette décision doit cependant être soumise au *Parlement*, qui ne peut dire que oui ou non. Si celui-ci n'approuve pas cette décision, l'affaire est renvoyée au Conseil fédéral, qui doit chercher une nouvelle solution (CN Kaspar Meier; BO 1976 1155).

Au Conseil national, différents orateurs ont exprimé des opinions semblables; le rapporteur du Conseil des Etats en fit de même.

Le Parlement examine si l'ordonnance, considérée dans son ensemble, est appropriée du point de vue politique, économique, financier et juridique. Il est libre d'approuver ou non l'ordonnance du Conseil fédéral.

2 Partie spéciale

21 La réorganisation de l'administration fédérale en général

211 Objectif

L'objectif général des réformes engagées à la faveur du rapport d'experts de 1967 peut se résumer comme il suit: créer, sur le plan de l'organisation, les conditions assurant une efficacité de l'exécutif qui réponde aux exigences actuelles, tout en maintenant le principe de l'autorité collégiale. Il faut que l'exécutif soit mieux à même d'assumer sa tâche primaire, qui est de gouverner. *Alléger la tâche des conseillers fédéraux* – qui sont à la fois membres du collège gouvernemental et chefs de département – était l'une des principales exigences auxquelles la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration devait satisfaire.

212 Moyens permettant d'atteindre cet objectif

A notre avis, ce n'est pas en recourant à tel moyen ou à telle mesure isolée que l'on parviendra à alléger la tâche des conseillers fédéraux, comme cela serait souhaitable, mais bien en usant de l'*ensemble* des possibilités offertes par la loi. On peut notamment escompter un allègement du travail du Conseil fédéral en prenant les mesures suivantes:

- déléguer plus de tâches aux offices;
- recourir dans une plus forte mesure aux services d'état-major au niveau du gouvernement et de l'administration;
- créer dans chaque département un secrétariat général doté de tous les services qui lui sont nécessaires;
- permettre l'engagement de collaborateurs personnels;
- désigner des secrétaires d'Etat en titre;
- permettre à des fonctionnaires supérieurs de répondre à des questions lors des débats du Parlement.

Outre ces mesures – parmi lesquelles il y a notamment les problèmes posés par la délégation de compétence à la Chancellerie fédérale, qui sont encore à l'étude – il faut mentionner, au chapitre «Réorganisation de l'administration» (réformes de la structure de l'administration), les *transferts d'offices* et la *formation de groupements*.

L'organisation de l'administration fédérale n'est pas un but en soi, mais elle aide la Confédération à remplir de la meilleure manière possible les tâches qui lui sont confiées. Le Conseil fédéral veille à ce que l'administration fédérale agisse conformément au droit et d'une manière opportune et efficace (art. 4, 1^{er} al., LOA). On touche là à l'autre face du problème de la structure: pas de *bonne organisation sans direction adéquate*. C'est l'homme, et non pas l'organigramme, qui doit être au centre du monde du travail. Seules des méthodes modernes de direction permettront à l'administration de rester à la hauteur de sa tâche. Ces méthodes de direction sont caractérisées par

- une description claire, compréhensible et complète des tâches à accomplir et des objectifs à atteindre, qui laissent toutefois suffisamment de marge à l'initiative des collaborateurs;
- une large délégation de tâches, de compétences et de responsabilités aux collaborateurs des organes de décision et d'exécution;
- la consultation de spécialistes lorsque des décisions sont en préparation; les collaborateurs auront le droit de participer à ces travaux, avant tout par des suggestions et des recommandations;
- une information appropriée à tous les niveaux;
- l'exercice d'un contrôle, conçu surtout de manière à stimuler constamment les collaborateurs.

22 Critères applicables au transfert d'offices

Le rapport d'experts de 1971 relève que les départements ne comprennent pas tous le même nombre d'offices ni des offices de même importance et que par conséquent le nombre d'offices subordonnés directement au chef de département varie d'un département à l'autre. Il considère que la répartition actuelle des offices entre les départements est peu équitable, ce qui l'amène à proposer des transferts qui devraient, tant que possible, atténuer ce déséquilibre. Dans leur rapport de 1971, les experts émettent l'avis, que nous partageons, que l'organisation des départements doit obéir aux principes suivants:

- *regrouper au sein d'un même département les offices et services ayant des tâches connexes;*
- *faciliter la direction des activités relevant de ces domaines;*
- *assurer un certain équilibre entre les départements quant à l'ampleur des tâches qui leur sont confiées.*

On relèvera à cet égard qu'il peut parfois y avoir incompatibilité entre la nécessité d'instaurer une certaine cohérence (savoir, regrouper autant que possible au sein *d'un même* département les domaines d'activité identiques ou semblables), celle de réduire le nombre d'offices directement subordonnés au chef du département et celle d'assurer un meilleur équilibre entre les départements.

Entre ces exigences contradictoires, les experts ont opté pour une répartition des tâches aussi équilibrée que possible entre les différents départements. On est parti du principe qu'un chef de département ne devait pas avoir plus de 5 à 7 offices (groupements) directement sous ses ordres. Les organigrammes proposés par la commission d'experts respectaient strictement ce principe. De

notre côté, nous avons accordé la priorité au *regroupement par tâches connexes*. Lors de la réorganisation, il faut tenir compte des *différences* considérables existant *entre les départements* sur le plan de l'organisation et du fonctionnement, qui sont dues à la diversité des tâches et des activités. Les différences les plus notables sont les suivantes :

- Dans certains départements, le chef doit s'occuper de tâches législatives importantes et sans cesse nouvelles; dans d'autres, ce n'est pas le cas.
- Certains départements doivent surtout prendre des décisions d'ordre pratique, en se fondant sur la loi et le budget; d'autres au contraire ont plutôt une tâche de création.
- Certains départements ont des activités fortement liées à celles d'autres départements et assument des tâches relevant de plusieurs départements. D'autres au contraire exercent leur activité d'une façon très indépendante et doivent soumettre relativement peu d'affaires au collège gouvernemental. On peut en outre faire des distinctions semblables suivant le nombre d'affaires qui doivent être soumises à l'Assemblée fédérale, aux cantons, aux groupes d'intérêts et aux partis politiques.
- Dans certains départements, le domaine d'activité est bien délimité, spécial et relativement cohérent; dans d'autres au contraire, il a un caractère plus général, il déborde le cadre propre et il est complexe.
- Certains départements sont des entités organisées intégralement et de façon relativement rigide, alors que d'autres connaissent un degré de structuration moins poussé.

Les discussions sur la réorganisation de l'administration fédérale se sont surtout déroulées de 1971 à 1975. Entre-temps, plusieurs *conditions générales* se sont *modifiées*; notamment, la situation des finances de la Confédération ainsi que le plafonnement des effectifs du personnel ont fortement influencé nos décisions. Ces nouveaux éléments ont posé aux organes de direction de l'administration de nouveaux problèmes: il a fallu fixer plus souvent que par le passé des priorités et réexaminer systématiquement les tâches et les structures; ces efforts doivent être poursuivis. D'une manière plus générale, on peut constater que, depuis 1971, les questions relatives à la conduite de l'administration ont pris beaucoup plus d'importance que les questions touchant l'organisation. Certaines propositions contenues dans le rapport d'experts de 1971 – par exemple la création de nouveaux offices ainsi que certains transferts à un échelon inférieur – ont depuis lors été réalisées. Dans toute l'administration, des mesures de rationalisation et de réorganisation ont été prises, des transferts d'emplois ont été effectués et les méthodes de travail améliorées. On a pu ainsi accroître la productivité. L'importance de certaines tâches a également changé au cours de ces dix dernières années; de nouvelles tâches sont venues s'ajouter aux anciennes. On a continué à tirer des leçons de l'organisation actuelle, ce qui a permis d'apprécier l'un ou l'autre point de manière différente que par le passé. Ces considérations nous ont incité à opter pour une *réorganisation réaliste et réalisable* de l'administration fédérale, qui se situe à mi-chemin entre l'organisation actuelle et les mesures importantes et de grande envergure que préconisait la commission d'experts en 1971.

23 Le transfert d'offices fédéraux en détail

231 Propositions écartées

231.1 Office fédéral des affaires économiques extérieures

La question de savoir à quel département il convient d'attribuer l'Office fédéral des affaires économiques extérieures prend une place importante dans le rapport d'experts de 1971. La commission d'experts est arrivée à la conclusion que cet office, eu égard à son activité, pouvait tout aussi bien être rattaché au Département fédéral de l'économie publique qu'au Département fédéral des affaires étrangères.

Toutefois, elle estime que la nécessité de décharger le Département fédéral de l'économie publique impose le transfert de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures au Département fédéral des affaires étrangères.

Il est incontestable que le régime actuel de subordination, en vigueur depuis 1917, a donné de bons résultats. Aujourd'hui plus que jamais, une politique cohérente en matière d'affaires économiques extérieures et intérieures s'impose; cet objectif peut être d'autant plus facilement atteint si ces deux domaines de l'économie sont réunis au sein du même département. Dans ces conditions, les conflits d'intérêts entre l'économie intérieure, notamment l'agriculture et la politique de l'emploi, d'une part et le commerce extérieur d'autre part peuvent être aplanis au niveau du département. Cela permettra d'éviter que des tendances opposées ne se manifestent à intervalles réguliers au sein du Conseil fédéral. Comparativement à d'autres domaines d'activité du Département fédéral de l'économie publique, les tâches relevant de la politique économique extérieure ne représentent pas une charge excessive. En outre, depuis que le titre de secrétaire d'Etat a été conféré au directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, le chef du département a vu sa tâche allégée dans les relations avec l'étranger.

231.2 Office fédéral du logement

Dans cet office, les considérations d'ordre social l'emportent, selon l'avis de la commission d'experts, sur les aspects techniques. C'est pourquoi il faudrait rattacher l'Office du logement au Département fédéral de l'intérieur. D'autre part, on ne peut pas nier qu'il y a certaines relations, quant à la matière, avec les autres offices du Département fédéral de l'économie publique (affaires économiques intérieures, politique conjoncturelle). Etant donné que l'encouragement de la construction de logements – sauf dans les régions de montagne – est actuellement l'objet de discussions dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, nous renonçons pour le moment à un transfert de l'Office du logement.

Suivant le résultat des discussions en cours, nous nous réservons d'examiner à nouveau le statut de cet office et de soumettre ultérieurement à l'Assemblée fédérale les propositions nécessaires.

231.3 Office des constructions fédérales et Office fédéral des routes

Pour décharger le Département fédéral de l'intérieur, l'une des meilleures solutions possibles consisterait, selon l'avis de la commission d'experts, à attribuer tout ce qui concerne les constructions – Office des constructions fédérales et Office des routes – au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Selon ces mêmes experts, 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 et de l'économie des eaux, il existe des affinités plus étroites avec les tâches incombant au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie.

L'*Office des constructions fédérales* est un organe technique au sens de l'article 10 de l'ordonnance du 30 novembre 1981 sur les constructions fédérales (RO 1981 1931), et ceci pour toutes les constructions fédérales qui ne servent pas directement au combat ou à l'engagement indépendant des troupes d'aviation et de DCA. Pour ces dernières constructions, les organes techniques sont l'Office fédéral du génie et des fortifications et l'Office fédéral des aérodromes militaires. Cette répartition des compétences est basée sur les travaux de la commission d'experts chargée d'examiner le problème des constructions fédérales et présidée par M.F. Berger, ing. dipl. EPF. Tant le rapport d'experts d'octobre 1971 concernant la réorganisation de la gestion des constructions fédérales, que le rapport complémentaire de septembre 1979 sur la réorganisation des services techniques de l'administration centrale de la Confédération qui s'occupent de constructions, sont arrivés à la conclusion que le rattachement de cet office au Département fédéral de l'intérieur était judicieux. C'est pourquoi nous sommes opposés à un transfert de l'Office des constructions fédérales au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Notre décision est différente en ce qui concerne l'Office fédéral des routes (voir ch. 232.3).

231.4 Office fédéral des questions conjoncturelles

Aujourd'hui, l'examen des questions conjoncturelles incombe notamment au Département fédéral de l'économie publique et au Département fédéral des finances. Du Département fédéral de l'économie publique relève l'Office des questions conjoncturelles. Quant au Département fédéral 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 influencer sur le cours de l'évolution conjoncturelle. La liaison entre les deux départements se fait par l'entremise de la délégation du Conseil fédéral pour la politique économique générale.

Le rapport d'experts de 1971 a proposé de rattacher l'Office des questions conjoncturelles au Département fédéral des finances, ce qui permettrait de décharger le Département fédéral de l'économie publique. On a pu constater, dans notre pays comme dans d'autres, que les objectifs d'une politique conjoncturelle globale ne peuvent être atteints sans que des mesures soient

simultanément prises sur le plan des structures. Or cela exige une étroite coordination entre l'Office des affaires conjoncturelles et les services qui s'occupent des questions de structures. Certaines activités relevant de la politique structurelle, qui présentent des aspects importants du point de vue de la politique conjoncturelle, sont au nombre des tâches élémentaires d'un département de l'économie. Cet état de choses ainsi que l'évolution depuis 1971 (entre autres, mesures destinées à combattre la surchauffe, programmes visant à créer des emplois, acceptation de l'article constitutionnel sur la politique conjoncturelle et entrée en vigueur de la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture) nous ont incités à maintenir cet office au Département fédéral de l'économie publique. La politique conjoncturelle considérée dans son ensemble restera donc toujours une tâche interdépartementale.

231.5 Régie fédérale des alcools

L'objectif de la législation sur l'alcool est en relation avec la santé publique. Cette législation doit être conçue de manière à réduire la consommation de boissons distillées. Afin d'atteindre ce but, la Régie fédérale des alcools s'est vue confier l'application du monopole de l'alcool, qui comprend la production, l'importation, la vente et l'imposition fiscale des boissons distillées. Cet établissement monopoliste est responsable de la fourniture d'alcool à l'industrie et au commerce. Il achète la plus grande partie de cet alcool sur les marchés internationaux et les stocks qu'il détient dans ses dépôts lui permettent de couvrir les besoins pendant deux ans. En tant qu'autorité fiscale, il impose les boissons distillées et procure à la Confédération et aux cantons des recettes considérables qui sont affectées en partie à la lutte contre l'alcoolisme; toutefois, la plus grande partie va à l'AVS et à l'AI. Promouvoir la mise en valeur, sous forme de produits alimentaires et de fourrages, des matières premières indigènes pouvant être distillées représente un autre moyen d'atteindre l'objectif premier de la loi sur l'alcool. Influencer sur l'arboriculture fruitière et sur la culture des pommes de terre, et assurer l'écoulement des récoltes en recourant le moins possible à la distillation, sont deux tâches qui, de par leur nature, exigent une étroite collaboration avec l'Office de l'agriculture et les organisations agricoles. Cependant, en tant qu'établissement fédéral de droit public et autorité fiscale, la Régie des alcools doit également collaborer avec d'autres services de la Confédération, notamment l'Administration des douanes, les cantons et de nombreuses organisations de l'économie. C'est pourquoi le rattachement de la Régie des alcools au Département fédéral des finances paraît toujours justifié.

231.6 Office des forêts

Les tâches de cet office ne relèvent pas uniquement de la police des forêts, mais intéressent également l'économie forestière. La commission d'experts de 1971 estime que cette affinité pourrait être un argument en faveur de l'attribution de cet office au Département fédéral de l'économie publique (agriculture), qui est

compétent en matière d'économie rurale. Cependant, l'infrastructure forestière et le rôle que joue la forêt sur le plan social et écologique prendront de plus en plus d'importance. Aujourd'hui, il faut voir la forêt en relation avec la protection de l'environnement. Ces considérations nous ont incités à maintenir les forêts au Département fédéral de l'intérieur.

231.7 Contrôle des finances et Office de l'organisation

Le Contrôle des finances de même que l'Office 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.

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. Dans la pratique, il existe également une étroite collaboration entre l'Office fédéral de l'organisation et les autres offices du Département fédéral des finances (Office du personnel, p. ex.). Ces dernières années, cette coopération a encore été intensifiée afin d'encourager et de surveiller la rationalisation des tâches et les économies dans l'administration fédérale. A notre avis, cette évolution requiert le maintien du régime actuel de subordination et d'attributions.

232 Nos propositions de transferts

232.1 Office de l'assurance militaire

L'assurance militaire a été dès l'origine (1893) un établissement exerçant son activité sous la forme d'un monopole, n'encaissant pas de primes, mais tirant ses ressources du budget général de la Confédération. Elle a toujours été un office du Département militaire fédéral et fait donc partie intégrante de l'administration générale de la Confédération, contrairement à la Caisse nationale suisse ou aux caisses de compensation et caisses-maladie. Etant donné cette particularité, on peut se demander si elle a encore le caractère d'une véritable assurance. Toutefois, la doctrine et la jurisprudence l'ont toujours admis jusqu'ici, du moins lorsqu'il y a concours de prestations de l'assurance militaire et d'autres assurances sociales. L'assurance militaire fait par nature partie des assurances sociales et, partant, doit être subordonnée au Département fédéral de l'intérieur. Toutes les autres branches de l'assurance sociale sont regroupées au sein de l'Office fédéral des assurances sociales. Tant pour les domaines dont s'occupe l'Office des assurances sociales que pour l'assurance militaire, la jurisprudence qui fait foi provient en dernière instance du Tribunal fédéral des assurances (Cour des assurances sociales du Tribunal fédéral).

En faveur d'un transfert, on fait surtout valoir des raisons d'ordre technique telles que la nécessité de coordonner les activités de l'assurance militaire avec

celles des autres branches d'assurances sociales de la Confédération. L'Assemblée fédérale nous a également transmis, en 1981, une motion¹⁾ demandant que la coordination de l'assurance militaire avec les autres assurances sociales soit renforcée. A cet argument, on peut *objecter* que l'assurance militaire, en tant qu'œuvre sociale de l'armée, est étroitement liée au Département militaire fédéral. Dans l'optique de la politique de défense, l'assurance militaire, qui est le pendant du service obligatoire, est plutôt du domaine du Département militaire fédéral. A notre avis, lorsque l'on pèse le pour et le contre, les arguments plaidant *en faveur* d'un transfert de l'assurance militaire au Département fédéral de l'intérieur l'emportent.

232.2 Ecole fédérale de gymnastique et de sport

232.21 Motifs

L'encouragement de la gymnastique et du sport et, partant, l'activité de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport (EFGS) de Macolin, créée en 1944, ont, jusqu'en 1972, eu pour but principal de préparer la jeunesse au service militaire. Entre-temps, cette école a abandonné l'instruction pré militaire, qui a été reprise par Jeunesse + Sport. L'article constitutionnel concernant la gymnastique et les sports (art. 27^{quinquies} cst.), a été, dans la systématique de la constitution, classé avec les dispositions relatives à l'éducation. Aujourd'hui, la santé publique ainsi que les activités sociales (éducation, loisirs) jouent un rôle prépondérant. Au niveau de la Confédération, ces domaines sont du ressort du Département fédéral de l'intérieur. 23 cantons ont rattaché l'organisation Jeunesse + Sport au Département de l'instruction publique. Le sport a pris une place importante dans la vie sociale.

232.22 Déclarations d'intention et propositions antérieures

Dans notre message concernant le nouvel article constitutionnel (FF 1969 II 1029), nous avons déjà soulevé, sans la trancher, la question du transfert de l'EFGS au Département fédéral de l'intérieur. Dans le message du 1^{er} septembre 1971 sur la loi fédérale y relative, le Conseil fédéral estime que ce transfert s'impose (FF 1971 II 785). Lors des délibérations parlementaires sur la loi, le représentant du gouvernement a confirmé ce point de vue devant les deux conseils en déclarant: il sera procédé à une nouvelle subordination, le Conseil fédéral est unanime à ce sujet. Il ne s'agit plus que de savoir à quel moment il conviendra de procéder à ce changement (BO 1971 N 1635; E 18). Notre message du 12 février 1975 sur l'organisation de l'administration fédérale se réfère expressément à ces assurances données jadis (FF 1975 I 1528). Dans notre réponse du 5 juin 1979 à une question ordinaire du conseiller national Müller-Balsthal (BO 1979 N 869), nous avons exposé qu'en relevant l'EFGS au Département militaire fédéral, on créerait diverses difficultés, qui ne sont toutefois nullement insurmontables. Le 4 juin 1981, nous avons accepté un

¹⁾ M 81.381 Loi sur l'assurance-militaire. Révision (N 28. 9. 81, Commission de la sécurité sociale; E 16. 12. 81).

postulat du conseiller national Raoul Kohler, demandant que l'EFGS soit subordonnée au Département fédéral de l'intérieur (BO 1981 N 552). Ce postulat fait dépendre la nouvelle subordination de trois conditions: l'Ecole doit être directement subordonnée au chef de département, les services assurés actuellement par le Département militaire fédéral doivent être maintenus, la Confédération doit continuer à accorder son soutien à la gymnastique et aux sports.

232.23 Objections

On avance, comme argument allant à l'encontre du transfert de l'Ecole de gymnastique et de sport au Département fédéral de l'intérieur, le fait que le sport ne dépendrait plus d'un seul et même département, car le sport militaire (pentathlon, concours militaires, biathlon, triathlon et tir) continuerait à dépendre du Département militaire fédéral (Groupement de l'instruction). Ce partage existe actuellement déjà; cependant, l'EFGS et le Groupement de l'instruction travaillent en étroite collaboration, ce que facilite l'appartenance au même département. Le transfert de l'EFGS à un autre département ne remettrait pas en question cette collaboration. En outre, lors de manifestations sportives importantes, on demande très fréquemment l'aide de la troupe. La question des possibilités d'entraînement et de la participation à des compétitions se pose fréquemment pour les sportifs d'élite; elles supposent l'obtention d'un congé militaire. Notre intention est de continuer, dans la mesure du possible, à assurer le soutien du Département militaire fédéral aux organisateurs et aux sportifs d'élite. A l'appui du maintien de la subordination en vigueur jusqu'ici, on invoque également, outre les arguments d'ordre technique ou relevant de l'organisation, des motifs de politique générale.

232.24 Garantie des services assurés actuellement par le Département militaire fédéral

L'EFGS dépend du Département militaire fédéral à plus d'un égard. Nous pensons en particulier à la protection offerte par l'assurance militaire, à l'administration, à l'entretien, à l'expédition et au retour du volumineux matériel de sport entreposé dans des arsenaux, à la collaboration avec le centre de traitement électronique des données du Département militaire fédéral pour des travaux d'analyse et l'établissement de statistiques, ainsi qu'à d'autres relations avec ce département.

Un certain nombre de prestations de services sont réglées par des dispositions édictées par l'Assemblée fédérale ou par le Conseil fédéral (protection offerte par l'assurance militaire, remise de matériel, mise à disposition de locaux servant au logement des troupes ainsi que de bâtiments, livraison de vivres par l'armée, remise de véhicules à moteur, etc.). Ces dispositions restent en vigueur sans changement et garantissent le maintien de ces prestations. Quant aux ordonnances édictées par le Département militaire fédéral (ordonnance sur l'éducation physique à l'école, ordonnance concernant Jeunesse et Sport, ordonnance réglant l'octroi de subventions pour les places de sport), nous

avons l'intention de prendre une ordonnance prévoyant que celles-ci resteront en vigueur, mais dans le ressort du Département fédéral de l'intérieur. Les relations avec le Département militaire fédéral qui sont réglées par ces ordonnances sont ainsi maintenues. Par contre, il est prévu de faire reprendre par le Centre de calcul électronique de l'administration fédérale, à l'Office de la statistique, les tâches assumées jusqu'ici par le Centre de calcul du Département militaire fédéral.

Les prestations que l'Ecole de gymnastique et de sport fournit dans l'intérêt du Département militaire fédéral (p. ex. élaboration de programmes conçus pour la formation des cadres dans le domaine du sport militaire, planification et organisation des cours de sport militaire ordonnés par le chef de l'instruction de l'armée, coordination de l'acquisition de matériel sportif utilisé dans l'armée) sont fixées dans la loi et continueront d'être assurées après le transfert de l'EFGS au Département fédéral de l'intérieur. Les liens qui unissent le sport au Département militaire fédéral et à l'armée seront maintenus et les services compétents continueront à collaborer étroitement à l'avenir également. D'une façon générale, il faut rappeler que, dans l'administration fédérale, la coordination et la coopération doivent jouer même lorsqu'elles sortent des limites du département, et qu'en outre la prestation de services en faveur du public ne doit pas dépendre de la subordination du service compétent à un département déterminé.

232.25 Conclusion

L'EFGS est directement subordonnée au chef du Département fédéral de l'intérieur. Les prestations de services que le Département militaire fédéral ou d'autres départements fournissent en faveur de l'EFGS continueront à être assurées lorsque la nouvelle subordination entrera en vigueur, de sorte que l'accomplissement des tâches de l'EFGS n'en souffrira pas. La Confédération continuera donc, dans les limites de la constitution et de la loi, à soutenir la gymnastique et les sports.

232.3 Office des routes

232.31 Situation initiale

Sur le plan de l'exécution, de l'administration et de la surveillance, les compétences de la Confédération en matière de transports sont réparties entre plusieurs départements. Le Département fédéral des affaires étrangères exerce, par l'intermédiaire de la Direction du droit international public, la surveillance de la navigation maritime sous pavillon suisse. Le Département fédéral de justice et police, conjointement avec les cantons, élabore et exécute, par l'intermédiaire de son Office de la police (Division principale de la circulation routière), la loi sur la circulation routière, qui joue un rôle très important dans la politique des transports. Au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, il y a, outre le Secrétariat général, trois offices qui s'occupent de questions relatives aux transports, à savoir les Offices des

transports, de l'aviation civile et de l'économie des eaux. En outre, le DFTCE exerce des fonctions de surveillance sur les régies des CFF et des PTT. Il convient de mentionner également les liens étroits existant entre les tâches de l'Office de l'énergie d'une part et les transports, gros consommateurs d'énergie, d'autre part.

L'Office des routes, du Département fédéral de l'intérieur (érigé en 1870 en division indépendante, sous le nom d'Inspection générale des travaux, chargée des travaux routiers et des endiguements) s'occupe actuellement de la construction des routes nationales, de l'aménagement des routes principales, de la suppression des passages à niveau, des subventions ordinaires versées aux cantons pour les routes, des raccordements frontière et de la coopération internationale relative au domaine routier. Il est par conséquent chargé de tâches qui sont en rapport direct avec une politique coordonnée des transports en Suisse.

232.32 Critique de l'organisation actuelle

Lorsque la loi sur l'organisation de l'administration a été discutée au Parlement, on a relevé dans les deux conseils les inconvénients de l'organisation actuelle de l'administration fédérale dans le domaine des transports. On a surtout critiqué le fait que les compétences essentielles indispensables à la poursuite d'une politique coordonnée en matière de transports étaient réparties entre plusieurs départements; cela rend plus difficiles l'appréciation globale des problèmes ainsi que la planification des mesures, englobant tous les moyens de transport, qui sont destinées à satisfaire les besoins futurs dans ce domaine. Or, aujourd'hui plus que jamais, la politique des transports doit s'inspirer d'un système global intégrant tous les moyens de transport. Lors de la planification, de la construction, de l'entretien, du développement et du financement de l'infrastructure des transports, les besoins et les priorités doivent être appréciés et fixés d'un point de vue global.

Dans son rapport final publié en 1977, la commission chargée d'étudier une conception globale suisse des transports a également relevé les insuffisances du système actuel et demandé que soient soumises des propositions concrètes de nouvelle réglementation. C'est ainsi qu'elle a proposé d'attribuer au DFTCE l'Office des routes, ainsi que la Division principale de la circulation routière rattachée à l'Office de la police. Lors de la procédure de consultation concernant la conception globale des transports, les cantons, partis et associations qui se sont exprimés à ce sujet ont approuvé la concentration au sein d'un département unique de l'ensemble de l'administration s'occupant de questions de transports.

232.33 La réorganisation de l'administration fédérale dans le domaine des transports

Une grande partie des investissements consentis en faveur de l'infrastructure des transports sont destinés à la construction de routes. Lors de la planifica-

tion, de la construction, de l'entretien, du développement et du financement desdites infrastructures, il sera plus facile, à l'avenir, d'apprécier et de fixer les besoins et priorités dans le cadre d'un plan d'ensemble si tous les services de l'administration s'occupant des questions de transports sont concentrés dans un département unique. C'est pourquoi il paraît indiqué d'intégrer l'Office des routes au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Accessoirement, cela aura comme heureuse conséquence de décharger le Département fédéral de l'intérieur.

La Division principale de la circulation routière, à l'Office fédéral de la police, travaille en étroite collaboration avec d'autres services du Département fédéral de justice et police (entraide judiciaire internationale, police, Office des assurances privées, Ministère public) et entretient des rapports étroits avec les autorités cantonales de police. Cela parle en faveur du maintien de la Division de la circulation routière au sein du Département fédéral de justice et police, ce qui n'empêche nullement l'élaboration d'un politique et d'une conception globales des transports.

232.4 Office de métrologie

Cet office est issu du Bureau des poids et mesures institué en 1862 et a été érigé en office indépendant en 1908. Au début, il était rattaché au Département fédéral de l'intérieur, puis, pendant un certain temps, au Département du commerce et de l'agriculture (1877-1894); depuis 1927, il fait partie du Département fédéral des finances. Conformément à la loi du 9 juin 1977 sur la métrologie, il incombe à l'office d'assister les cantons en matière scientifique et technique dans le domaine en question; lorsque, pour des raisons d'ordre pratique, ceux-ci ne sont pas en mesure d'assumer cette tâche, l'office s'occupe lui-même de tous les secteurs de l'économie appelés à mesurer des grandeurs physiques. Dans la nouvelle loi, le législateur exprime sa volonté de voir la Confédération intensifier la recherche appliquée en métrologie et assumer de nouvelles tâches, ayant trait au mesurage, que requièrent la santé et la sécurité publiques. Ainsi que le relève le rapport d'experts, l'Office de métrologie n'a, quant aux tâches qui lui incombent, que peu de rapports avec le champ d'activité du Département fédéral des finances. L'approbation des instruments de mesurage pour le commerce et les transports, ainsi que les analyses scientifico-techniques et les travaux de développement, en particulier dans le domaine de la technique des instruments de mesurage, sont des fonctions dans lesquelles les préoccupations de police sont en fait prédominantes. Il serait donc logique d'attribuer cet office au Département fédéral de justice et police.

232.5 Administration des blés

L'Administration des blés est issue de la Division des denrées de monopole, de l'Office de l'alimentation, qui a été supprimé à la fin de la première guerre mondiale. Elle a tout d'abord été subordonnée à la Division de l'agriculture, du Département fédéral de l'économie publique. En 1929, elle a été, en relation

avec le nouveau régime des blés, rattachée provisoirement à la Régie des alcools; en 1933, elle a été définitivement subordonnée, en tant qu'office indépendant, au Département fédéral des finances et des douanes d'alors.

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. Etant donné les rapports existant quant à la matière, il paraît judicieux de transférer cet office du Département fédéral des finances à celui de l'économie publique.

24 Transferts à un échelon inférieur à l'office

241 Service de la protection des biens culturels

Depuis l'adhésion de la Suisse à la convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, la Confédération et les cantons assument certaines obligations dans le domaine de la protection et de la sauvegarde du patrimoine culturel, qui sont précisées dans la loi du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS 520.3).

Dans la mesure où la préparation et l'exécution de mesures destinées à la protection des biens culturels relèvent de la Confédération, elles ont été, conformément à l'article 34 de la loi, confiées au Département fédéral de l'intérieur, Office de la culture.

Tant la protection civile que la protection des biens culturels ont pour but de prévenir ou d'atténuer les effets dommageables d'un conflit armé ou d'une catastrophe. Par nature, la protection des biens culturels en cas de conflit armé s'appuie donc dans une large mesure sur la protection civile. Cela est notamment vrai pour le personnel de la protection des biens culturels ainsi que pour les mesures de construction destinées à protéger les biens culturels.

Lors de l'application de la convention de La Haye du 14 mai 1954 et de l'exécution de la loi fédérale du 6 octobre 1966, les questions juridiques, les problèmes techniques et d'organisation relatifs à la sauvegarde des biens culturels contre les conséquences prévisibles d'un conflit armé ainsi que la mise à disposition et l'instruction du personnel de la protection des biens culturels passent avant une connaissance approfondie des trésors artistiques, monuments historiques et autres biens culturels meubles ou immeubles.

Ces considérations, qui ont également été émises dans des interventions parlementaires¹⁾, nous ont incités à attribuer dorénavant le service de la protection des biens culturels à l'Office de la protection civile, du Département fédéral de justice et police.

¹⁾ 1975 P 75.398 Protection des biens culturels (N 3. 12. 75, Oehen) et I 79.405 Ziegler-Soleure: protection des biens culturels

Le service du tourisme, de l'Office des transports (DFTCE), assure la coordination des affaires du tourisme au niveau de la Confédération et traite les questions de politique générale du tourisme. Il travaille en étroite collaboration avec le service des concessions pour funiculaires et téléphériques. Etant donné les relations existant entre le tourisme et l'économie intérieure (crédits en faveur de l'hôtellerie et des stations thermales ou climatiques, aide en matière d'investissements dans les régions de montagne), le rapport d'experts proposa d'attribuer le tourisme à l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Nous partageons ce point de vue et avons décidé de transférer le service du tourisme de l'Office des transports à l'OFIAMT. L'Office des transports continuera à s'occuper des affaires relatives aux concessions pour funiculaires et téléphériques.

25 **La formation de groupements**

251 **Le groupement en tant qu'institution**

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, selon le rapport d'experts de 1971, de créer un nouvel échelon entre les offices et lui, à savoir le groupement. Le groupement place quelques offices sous la direction d'un chef de groupement directement subordonné au chef du département. Le groupement en tant qu'institution a été introduit en 1967 dans l'organisation du Département militaire fédéral; la création de trois groupements au sein de ce 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, dans son rapport de 1971, *la création de groupements dans d'autres départements de la Confédération.*

Le principe de la création de groupements a été introduit à l'article 46, 3^e alinéa, de la nouvelle loi de 1978 sur l'organisation de l'administration. Celui-ci précise: «Lorsque le nombre d'offices d'un département ou la nature des tâches l'exige, plusieurs offices d'un département ou la nature des tâches l'exige, plusieurs offices peuvent être constitués en groupement». Un groupement ne sera donc constitué que si, d'une part, il y a un (trop) grand nombre d'offices directement subordonnés au chef du département et si, d'autre part, il y a entre les offices une certaine connexité quant à la matière. La décision du Conseil fédéral de constituer un groupement est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 60, 2^e al., LOA).

La raison principale justifiant la création de groupements est de *décharger le chef du département* de certaines activités pour lui permettre de consacrer davantage de 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 réaliste et plus facilement réalisable que:

- l'institution de secrétaires d'Etat;
- l'augmentation du nombre des départements.

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 conférer toute une série d'attributions enlevées aux offices.

Dans leur rapport, les experts partent 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 rendre plus lâches les relations directes entre le chef du département et les chefs d'office.

252 La formation de groupement en particulier

252.1 Les propositions de la commission d'experts

Dans le rapport d'experts de 1971, des groupements sont prévus dans cinq départements. Outre les trois groupements existant au Département militaire fédéral, six autres groupements seraient constitués dans d'autres départements. Il y aurait ainsi, au total, neuf groupements, à savoir :

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

Des groupements ont donc été prévus dans cinq départements. Le Département fédéral des affaires étrangères ainsi que le Département fédéral des finances peuvent s'en passer. Le Département fédéral de l'intérieur et le Département militaire fédéral sont entièrement subdivisés en groupements, tandis que le Département fédéral de justice et police, le Département fédéral de l'économie publique ainsi que le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie ont chacun une organisation comprenant un groupement et, pour le reste, des offices directement subordonnés au chef du département.

252.2 **Maintien des groupements constitués au Département militaire fédéral**

Le rapport d'experts de 1971 ainsi que le message de 1975 relèvent que la *structure existante* du Département militaire fédéral, avec ses *trois groupements*, a donné de bons résultats et *doit être reprise telle quelle dans la nouvelle organisation*. Depuis 1971, personne n'a remis en question le maintien de la structure actuelle du Département militaire fédéral et de ses groupements. Le rapport des Commissions de gestion des deux conseils concernant l'acquisition d'armement ne l'a pas fait non plus (FF 1981 I 369 ss). Le rapport de la Commission de gestion propose un certain nombre de modifications dans le cadre de la structure existante du département. A notre avis, le transfert de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport et de l'Assurance militaire au Département fédéral de l'intérieur n'est pas une raison suffisante pour que l'on revienne sur la question des groupements existant au Département militaire fédéral.

252.3 **Renonciation à la formation d'autres groupements**

Le débat sur la réorganisation de l'administration fédérale et la constitution de groupements s'est déroulé principalement en 1971 et 1972. Les propositions de la commission d'experts, faites en 1971, portaient de l'idée que l'administration fédérale continuerait à se développer fortement, ce qui rendait indispensable une adaptation de ses structures. La commission d'experts était également consciente du fait que, pour pouvoir assumer sa tâche, le chef de groupement devait avoir à sa disposition un état-major, d'où un accroissement de l'effectif du personnel. La création d'un nouvel échelon de direction exige toujours la formation d'organes auxiliaires.

Entre-temps, *la situation s'est sensiblement modifiée*. 1971 marque un tournant dans le *budget de la Confédération*; la série de bonis enregistrés dans les comptes fait place à des excédents de dépenses en forte augmentation. Si le déficit était encore de 294 millions en 1971, les excédents de dépenses ont, de 1974 à aujourd'hui, presque toujours dépassé un milliard de francs. Le *plafonnement de l'effectif du personnel* de l'administration fédérale a été instauré par la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RO 1975 65; RS 611.01); depuis le 1^{er} janvier 1975, il n'a été accordé aucune autorisation de créer de nouveaux postes dans l'administration centrale de la Confédération. Le Parlement a fait une seule exception pour les Tribunaux fédéraux en leur accordant 30 postes supplémentaires à partir du 1^{er} avril 1981.

Face à cette situation, nous nous sommes également efforcés de prendre des mesures dans le domaine de l'organisation¹⁾ afin de contribuer à réduire l'accroissement des dépenses. Notre premier souci n'était pas de développer

¹⁾ En ce qui concerne le personnel, nous vous renvoyons à notre avis du 28 octobre 1981 sur l'initiative parlementaire visant au plafonnement des effectifs du personnel – Loi fédérale (FF 1981 II 662).

l'appareil administratif et de créer de nouveaux échelons dans le système de direction, mais bien de rendre l'organisation de l'administration plus simple et plus efficace. C'est ainsi que, lors de l'attribution des offices aux départements, nous avons pris garde à ce que les tâches connexes soient regroupées, si possible, dans le *même* département. Toutefois, ceci a pour conséquence que le Département fédéral de l'intérieur a en tout 14 offices qui lui sont directement subordonnés, ce qui dépasse nettement le maximum admissible selon les principes modernes de direction et d'organisation. On ne saurait cependant apprécier le nouvel organigramme de l'administration fédérale à la seule lumière des chiffres. Outre les critères purement quantitatifs, il faut également tenir compte des aspects qualitatifs. C'est ainsi qu'il ne faut pas perdre de vue que tous les offices n'occupent pas les chefs de département dans la même mesure. Il est en outre possible de décharger les chefs de département en déléguant davantage de tâches et de compétences aux offices. Les obligations incombant à la direction se sont, ces dernières années, accrues à tous les niveaux de l'administration fédérale; des instructions ont été données à tous les supérieurs de réexaminer l'organisation et le déroulement du travail de leurs services et de fixer des priorités.

Ces considérations nous ont incités à ne pas proposer pour l'instant à l'Assemblée fédérale la création de nouveaux groupements, mais de maintenir les trois groupements du Département militaire fédéral.

26 Commentaire sur les projets d'actes législatifs

261 Ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements

L'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale (annexe 1) doit être approuvée par l'Assemblée fédérale. La nouvelle ordonnance, qui doit remplacer celle du 9 mai 1979, se distingue du régime en vigueur sur cinq points. Il s'agit des cinq transferts d'offices qui ont été décidés par le Conseil fédéral le 5 mai 1981:

Office fédéral de l'assurance militaire (jusqu'ici au DMF)
au Département fédéral de l'intérieur;

Ecole fédérale de gymnastique et de sport (jusqu'ici au DMF)
au Département fédéral de l'intérieur;

Office fédéral des routes (jusqu'ici au DFI)
au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie;

Office fédéral de météorologie (jusqu'ici au DFF)
au Département fédéral de justice et police;

Administration fédérale des blés (jusqu'ici au DFF)
au Département fédéral de l'économie publique.

(Suivant le résultat des délibérations sur la réorganisation de l'administration centrale du Groupement de l'armement, qui est l'objet d'un message spécial que nous soumettons à l'Assemblée fédérale, cette ordonnance devra être adaptée quant à la forme).

262 Arrêté fédéral concernant la réorganisation de l'administration fédérale

262.1 Généralités

L'approbation est donnée sous la forme d'un arrêté fédéral de portée générale, non soumis au référendum (*arrêté fédéral concernant la réorganisation de l'administration fédérale*). Ainsi que nous l'avons démontré de façon détaillée sous chiffre 132, le droit d'approbation équivaut pratiquement à un droit de veto: l'Assemblée fédérale peut approuver ou rejeter en bloc l'ordonnance.

262.2 Modifications de lois auxquelles on a renoncé

En donnant au Conseil fédéral la compétence d'attribuer les offices aux départements, l'article 60 LOA lui donne également la possibilité de désigner, dans les lois particulières, le nouveau département compétent dans le cas d'espèce. Aussi prévoyons-nous d'ajouter aux actes législatifs se trouvant dans le Recueil systématique (arrêté fédéral du 23 décembre 1959 (RS 725.116.2) concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières; loi fédérale du 8 mars 1960 (RS 725.11) sur les routes nationales; loi du 20 mars 1959 (RS 916.111.0) sur le blé; loi fédérale du 6 octobre 1966 (RS 520.3) sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé) une note en bas de page indiquant la nouvelle subordination. Le texte proprement dit sera modifié à l'occasion d'une révision future.

Une autre manière de procéder (modification du texte de ces actes législatifs au moyen d'une loi spéciale) aurait pour conséquence que l'organisation prévue aux articles 60 et 61 LOA serait réduite à néant. Le Parlement aurait ainsi la compétence d'empêcher tout transfert d'un office en refusant les révisions de lois y relatives (remplacement de termes), ce qui serait contraire au droit d'approbation au sens de l'article 60, 2^e alinéa, LOA.

263 Modification de la loi sur l'organisation de l'administration (annexe 2)

Au sein de l'administration, le transfert de cinq offices entraînera d'importants changements et adaptations dans les domaines du personnel, de l'organisation et de la comptabilité (voir ch. 27). Une enquête effectuée auprès des six départements concernés a révélé que les travaux préparatoires en vue de ces transferts prendront environ une année. Pour des raisons de technique budgétaire, la date du 1^{er} janvier est la seule qui entre en ligne de compte pour l'entrée en vigueur.

L'article 73, 3^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration confère au Conseil fédéral la compétence de maintenir en vigueur l'organisation actuelle de l'administration fédérale jusqu'au 19 septembre 1982 au plus tard. Même si la nouvelle organisation devait être approuvée par l'Assemblée

fédérale jusqu'à cette date, il ne sera pas possible, pour les raisons indiquées ci-dessus, de mettre en vigueur cette organisation le 1^{er} janvier 1983 déjà. C'est pourquoi nous vous proposons de rendre effective la réorganisation de l'administration fédérale dès le 1^{er} janvier 1984. A cet effet, nous vous proposons de prolonger jusqu'à cette date la compétence prévue à l'article 73, 3^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration.

27 Entrée en vigueur

La réorganisation de l'administration fédérale implique entre autres choses d'importants changements dans le domaine du personnel et dans la présentation des comptes de la Confédération. C'est ainsi que, si l'on se base sur l'effectif du personnel autorisé, tel qu'il figure au budget 1982, il y aura quelque 500 collaborateurs de l'administration fédérale touchés par cette réorganisation. Ces changements seront grandement facilités si les différentes mesures de réorganisation sont introduites à la même date, au début de l'année. Ainsi, l'entrée en vigueur de la réorganisation coïnciderait avec le début de l'année comptable. Mais il s'agit également de modifier la présentation du budget suffisamment tôt afin que celui-ci corresponde à la nouvelle organisation et que le budget et les comptes recouvrent la même période. Il est probable que la budgétisation ainsi que les modifications à apporter demanderont environ une année, de telle sorte qu'il serait possible de fixer l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1984, à la condition que les projets d'actes législatifs soient adoptés en 1982.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La charge financière totale imposée à la Confédération du fait du transfert de cinq offices devrait être modérée. Le projet n'a pas pour effet d'accroître l'effectif du personnel de l'administration fédérale.

L'exécution de la loi sur l'organisation de l'administration étant l'affaire de la Confédération exclusivement, les cantons et les communes ne supporteront aucune charge supplémentaire ni sur le plan financier ni sur le plan du personnel.

Ainsi que nous l'avons exposé sous chiffre 232, nous nous attendons à ce que les transferts prévus améliorent l'efficacité de l'administration fédérale. Les domaines d'activité connexes seront réunis; à long terme, cela devrait également entraîner des économies dans le budget de la Confédération.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet est prévu dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale (FF 1980 I 586) durant la présente législature (ch. 214).

5 Bases légales

L'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale se fonde sur l'article 60 de la loi sur l'organisation de l'administration, lui-même fondé sur l'article 85, chiffre 1, de la constitution.

6 Classement d'interventions parlementaires

Les postulats des conseillers nationaux Oehen (75.398) et Kohler Raoul (80.442) concernant la protection des biens culturels et la gymnastique et le sport étant réalisés, ils peuvent être classés. Dans le cadre des possibilités actuelles, il ne peut être que partiellement donné suite – comme nous l'avons exposé sous chiffre 232.33 – au postulat du conseiller national Eggli concernant un Office fédéral de la circulation routière (76.377). Etant donné que, à l'échelon de l'office, la structure de l'administration fédérale sera établie pour longtemps à la suite de la présente réorganisation et qu'il ne semble guère possible de créer un nouvel office dans un avenir rapproché, nous proposons de classer ce postulat.

27388

Arrêté fédéral concernant la réorganisation de l'administration fédérale

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 60, 2^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 24 février 1982²⁾,
arrête:

Article premier

L'ordonnance du Conseil fédéral du 24 février 1982 concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale est approuvée (annexe 1).

Art. 2

¹ Le présent arrêté est de portée générale; cependant, en vertu de l'article 60, 2^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration, il n'est pas soumis au référendum.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1984.

27388

¹⁾ RS 172.010

²⁾ FF 1982 I 1173

**Ordonnance
concernant l'attribution des offices aux départements et
des services à la Chancellerie fédérale**

du 24 février 1982

Approuvée par l'Assemblée fédérale le¹⁾

Le Conseil fédéral suisse,

vu l'article 60, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration²⁾,
arrête:

Article premier Organisation générale des départements

Les subdivisions des départements de l'administration fédérale sont les suivantes:

a. Département fédéral des affaires étrangères

1. Secrétariat général;
2. Direction politique;
3. Direction des organisations internationales;
4. Direction du droit international public;
5. Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire;
6. Service extérieur.

b. Département fédéral de l'intérieur

1. Secrétariat général;
2. Office fédéral de la culture;
3. Archives fédérales;
4. Institut suisse de météorologie;
5. Bibliothèque nationale suisse;
6. Musée national suisse;
7. Office des constructions fédérales;
8. Office fédéral des forêts;
9. Office fédéral de la santé publique;
10. Office fédéral de la statistique;
11. Office fédéral des assurances sociales;
12. Office fédéral de la protection de l'environnement;
13. Office fédéral de l'éducation et de la science;

¹⁾ RO ...

²⁾ RS 172.010

14. Office fédéral de l'assurance militaire;
15. Ecole fédérale de gymnastique et de sport;
16. Conseil des écoles polytechniques fédérales; ce conseil, les écoles et les instituts annexes sont rattachés administrativement au Département fédéral de l'intérieur.

c. Département fédéral de justice et police

1. Secrétariat général;
2. Office fédéral de la justice;
3. Office fédéral de la police;
4. Office fédéral des étrangers;
5. Ministère public de la Confédération;
6. Office fédéral des assurances privées;
7. Office fédéral de la propriété intellectuelle;
8. Office fédéral de la protection civile;
9. Office fédéral de l'aménagement du territoire;
10. Office fédéral de métrologie.

d. Département militaire fédéral

1. Direction de l'administration militaire fédérale (Secrétariat général):
Office fédéral de la topographie;
2. Groupement de l'état-major général:
Office fédéral du génie et des fortifications;
Office fédéral des troupes de transmission;
Office fédéral des affaires sanitaires de l'armée;
Office fédéral des affaires vétérinaires de l'armée;
Commissariat central des guerres;
Office fédéral des troupes de transport;
Office fédéral des troupes de protection aérienne;
Intendance du matériel de guerre;
3. Groupement de l'instruction:
Office fédéral de l'infanterie;
Office fédéral des troupes mécanisées et légères;
Office fédéral de l'artillerie;
Office fédéral de l'adjudance;
4. Groupement de l'armement:
Office fédéral de la technique d'armements¹⁾;
Office fédéral de l'achat d'armements¹⁾;
Office fédéral de la production d'armements;
5. Commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions:
Office fédéral de l'aviation militaire et de la défense contre avions;
Office fédéral des aérodromes militaires;

¹⁾ Est réservée l'adaptation de cette disposition aux décisions de l'Assemblée fédérale concernant la réorganisation de l'administration centrale du Groupement de l'armement.

6. Office de l'auditeur en chef;
7. Office central de la défense; cet office est rattaché administrativement au Département militaire fédéral.

e. *Département fédéral des finances*

1. Secrétariat général;
2. Administration fédérale des finances;
3. Office fédéral du personnel;
4. Caisse fédérale d'assurance;
5. Administration des contributions;
6. Administration fédérale des douanes;
7. Régie fédérale des alcools;
8. Commission fédérale des banques; cette commission est rattachée administrativement au Département fédéral des finances;
9. Office fédéral de l'organisation; cet office est rattaché administrativement au Département fédéral des finances;
10. Contrôle fédéral des finances; cet office est rattaché administrativement au Département fédéral des finances.

f. *Département fédéral de l'économie publique*

1. Secrétariat général;
2. Office fédéral des affaires économiques extérieures;
3. Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail;
4. Office fédéral de l'agriculture;
5. Office vétérinaire fédéral;
6. Office fédéral des questions conjoncturelles;
7. Office fédéral de la défense économique;
8. Office fédéral du logement;
9. Administration fédérale des blés.

g. *Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie*

1. Secrétariat général;
2. Office fédéral des transports;
3. Office fédéral de l'aviation civile;
4. Office fédéral de l'économie des eaux;
5. Office fédéral de l'énergie;
6. Office fédéral des routes;
7. Entreprises fédérales de transports:
Entreprise des postes, téléphones et télégraphes;
Chemins de fer fédéraux suisses.

Art. 2 Organisation générale de la Chancellerie fédérale

Les subdivisions de la Chancellerie fédérale sont les suivantes:

- a. Services d'état-major du Conseil fédéral;

- b. Office central fédéral des imprimés et du matériel;
- c. Bibliothèque centrale du Parlement et de l'administration fédérale;
- d. Services du Parlement; ces services sont rattachés administrativement à la Chancellerie fédérale.

Art. 3 Disposition finale

¹ L'ordonnance du 9 mai 1979¹⁾ sur l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale est abrogée.

² La présente ordonnance est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

³ Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1984.

24 février 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger

Le chancelier de la Confédération, Buser

27388

¹⁾ RO 1979 680

Loi sur l'organisation de l'administration

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 24 février 1982¹⁾,
arrête:

I

La loi sur l'organisation de l'administration²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 73, 3^e al.

³ Il peut maintenir l'organisation actuelle de l'administration fédérale jusqu'au 1^{er} janvier 1984 au plus tard.

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27388

¹⁾ FF 1982 I 1173

²⁾ RS 172.010

Message concernant la réorganisation de l'administration fédérale du 24 février 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.015
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.04.1982
Date	
Data	
Seite	1173-1208
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 363

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.