

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

65^e année

26 mars 1913

Volume II

On s'abonne, au prix de **Fr. 10.** — par an (franco dans toute la Suisse), auprès de l'imprimerie K.-J. Wyss, à Berne, et dans tous les bureaux de poste. — Les insertions (15 centimes la ligne ou son espace) doivent être adressées directement à l'expédition imprimerie K.-J. Wyss, à Berne.

3^b

Message

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

l'organisation de l'administration fédérale.

(Du 13 mars 1913.)

Monsieur le président et messieurs,

Après avoir longtemps occupé les Chambres fédérales et le public, la question de la réforme de l'administration fédérale a fait ces derniers mois un pas en avant qui nous engage à présenter aux Conseils législatifs un nouveau message accompagné d'un projet de loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale.

A l'origine, il ne s'agissait que de savoir s'il n'y avait pas lieu de modifier l'organisation du Conseil fédéral à l'effet de donner plus de continuité à la direction des relations extérieures de la Suisse. Tel était l'objet de notre rapport du 2 juillet 1909¹⁾. Mais naturellement il fallait aussi examiner quelle serait la situation du président de la Confédération, si, outre la présidence, il devait gérer l'un quelconque des sept départements. Et cette question, à son tour, entraînait nécessairement une autre, celle de la répartition du fardeau des affaires entre les membres du Conseil fédéral.

Sur le développement ultérieur de la question nous avons présenté un second rapport à l'Assemblée fédérale le 9 juillet 1912²⁾. Ce rapport — et cela est caractéristique de l'évolution

¹⁾ Voir *Feuille fédérale* 1909, vol. IV, page 347.

²⁾ Voir *Feuille fédérale* 1912, vol. IV, page 63.

qui s'est produite — ne traite plus seulement de la « réorganisation du département politique », comme en 1909; il s'intitule « Rapport sur la question de la réorganisation de l'administration fédérale ». Il met sur la même ligne la question de la création d'un département politique à direction stable, c'est-à-dire dont le chef ne change pas chaque année, comme le veut l'organisation actuelle, et la question de la réorganisation de l'administration en vue d'alléger la tâche du Conseil fédéral et de ses membres. Cette dernière question même semble aujourd'hui plus importante et plus urgente que la première.

Dans notre rapport du 9 juillet 1912, nous n'avons nullement dissimulé que, sur la question d'un département politique à direction stable, le Conseil fédéral lui-même était divisé d'opinion, qu'une majorité même s'était prononcée temporairement pour l'affirmative. Ce n'est point un mystère non plus qu'en fin de compte la question fut décidée négativement par quatre voix contre trois. Mais, peu après le rapport du 9 juillet, le remplacement de deux membres décédés, qui appartenaient à la majorité, modifia de nouveau la proportion des voix, et la majorité du Conseil fédéral se prononça en faveur de la création d'une direction stable du département politique. La minorité renonça alors à soutenir son point de vue, pour ne pas prolonger sans nécessité une discussion stérile sur une question où il lui paraissait que les arguments pour et contre se balançaient à peu près. En conséquence, comme le 14 octobre 1912 s'ouvrait une session de la commission du Conseil national chargée d'examiner, outre le projet d'une cour administrative fédérale, celui de la réorganisation du département politique, le Conseil fédéral décida, le 11 octobre, qu'il ne s'opposerait pas à une proposition éventuelle de lui renvoyer ce dernier objet.

Le 17 octobre 1912, la commission du Conseil national adoptait les propositions suivantes:

« Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres fédérales un nouveau projet tenant compte des desiderata ci-après:

- 1° Allégement de la tâche du président et des membres du Conseil fédéral par le transfert de compétences aux services qui dépendent des départements.
- 2° Direction stable du département politique.
- 3° Le Conseil fédéral est en outre invité à présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir

s'il ne conviendrait pas de porter à 9 le nombre de ses membres.»

Cette décision fut communiquée au Conseil fédéral, la commission désirant, avant toute autre démarche, attendre le projet de nouvelle organisation. L'affaire ne devait être traitée par le Conseil national qu'après que ce projet aurait été présenté.

I.

La conviction qui s'est dégagée peu à peu du conflit des opinions sur la réorganisation de l'administration fédérale est que nos affaires extérieures exigent une direction plus stable et qu'il est aussi désirable que *le chef du département politique ne change pas chaque année.*

Il faut convenir, et en réalité personne n'a jamais contesté que le changement annuel du chef du département a des inconvénients au moins aussi fâcheux pour les relations avec l'étranger que pour les autres affaires. Plus qu'ailleurs encore il est besoin ici de connaissances et d'expériences qui ne peuvent s'acquérir que par un travail intense et constant dans le domaine de la politique internationale et des intérêts économiques. C'est un fait d'expérience que pour connaître à fond les affaires d'un département il faut beaucoup de temps. Le chef du département politique qui veut s'initier aux questions subtiles de la politique étrangère et commerciale, qui veut avoir la connaissance nécessaire des personnes, qui veut prendre des mesures d'organisation pour développer de concert avec nos agents diplomatiques ou consulaires à l'étranger les intérêts politiques et économiques du pays, aura le sentiment, à l'expiration de son année administrative, que c'est alors seulement que son activité commencerait à être vraiment féconde, que les connaissances et les expériences qu'il a acquises dans ce domaine seront en grande partie perdues, et que son successeur devra recommencer tout ce travail.

Celui-là même qui revient pour une année à la direction du département politique se trouve en présence de nouvelles personnes, en présence de nouveaux problèmes, qui lui sont plus ou moins étrangers, en présence, dans tous les cas, d'importantes affaires, qu'il n'est pas possible de résoudre en une année, et qu'il doit ou reprendre au milieu de leur cours, ou remettre en cet état à son successeur. De grandes tâches, enfin, sont laissées complètement de côté, précisément parce qu'il est impossible de les mener à leur terme dans le courant d'une année.

Plus de continuité, de cohésion et de calme dans la direction du département politique seront d'autant plus nécessaires à l'avenir que, d'après le projet, ce département devra, plus qu'il n'a été possible de le faire jusqu'ici, traiter de concert avec les départements spéciaux les questions concernant nos relations extérieures. Les questions commerciales, les contestations douanières, les questions d'extradition et d'assistance, les conventions de nature économique et politique doivent dès le début être examinées avec la direction du département politique, et toutes les relations avec nos ministres à l'étranger, ainsi que toutes les affaires de la politique extérieure doivent être concentrées dans une seule main. Cela n'est possible que moyennant une direction stable de ce département; plus les relations internationales deviennent compliquées, plus le besoin d'une direction permanente se fait sentir. Il ne suffit plus, comme nous l'avions encore admis dans notre rapport du 2 juillet 1909, d'enjoindre aux départements de tenir le département politique au courant de tout ce qui a trait aux relations extérieures et de n'agir qu'avec sa coopération dans toutes les questions internationales importantes. Il faut que le chef de ce département, grâce à une pleine connaissance des questions à résoudre et de leur historique, soit en mesure de prêter un concours vraiment efficace.

Le Conseil fédéral n'a nullement méconnu les avantages d'une direction stable du département politique. Déjà le message du 4 juin 1894¹⁾, rédigé par M. le conseiller fédéral Schenk, message qu'on cite toujours quand on veut mettre en lumière les défauts du système Droz, reconnaissait d'une manière absolument objective les côtés excellents d'une direction stable, telle qu'elle a existé de 1888 à 1895; on y lit, entre autres choses, ce qui suit:

« La création d'un département spécial des affaires étrangères, non soumis à des fluctuations de direction, a fait faire incontestablement des progrès sensibles à l'administration des affaires politiques.

« Par là, on a pu aussi étudier, avec une plus grande sollicitudé, les voies et moyens de protéger et de développer les intérêts de la Suisse à l'étranger.

« Là où le système antérieur de la représentation à l'étranger ne paraissait pas suffisant, comme par exemple en Angleterre et dans l'Amérique du sud, on a travaillé énergique-

¹⁾ Voir *Feuille fédérale* 1894, vol. II, page 893.

ment à améliorer la situation, en envoyant des agents diplomatiques dans ces pays.

« La manière plus ou moins relâchée de diriger nos représentants à l'étranger, tant légations que consulats, direction soumise autrefois à des fluctuations nombreuses par suite des permutations qui survenaient sans cesse dans l'administration des affaires politiques, a fait place à une direction plus ferme et mieux entendue.

« On a cherché à obtenir d'eux des informations plus fréquentes, plus minutieuses et plus étendues, en portant rapidement et constamment à leur connaissance tout ce qui, dans un arrondissement diplomatique, pouvait avoir de l'importance pour les autres agents et pouvait leur être communiqué. Cette orientation réciproque a été complétée en convoquant, chaque année, nos ministres à une conférence avec le département, ce qui a eu nécessairement pour conséquence une action favorable, sous bien des rapports, sur l'activité des légations.

« En gérant, pendant une série d'années, le département des affaires étrangères, le chef a acquis une plus grande expérience et s'est familiarisé davantage avec cette branche du service. Il a pu apprendre à connaître mieux tant ses propres agents diplomatiques que les particularités des cabinets étrangers et de leurs représentants et, par conséquent, gagner en perspicacité, habileté et sûreté dans sa manière de procéder.

« Le département des affaires étrangères, n'étant plus soumis à des fluctuations, a commencé à se familiariser, d'une manière plus systématique et plus influente, avec la tâche incombant plus ou moins à l'ancien département politique, dans toutes les affaires, conventions et traités à négocier avec les Etats étrangers, de quelque ressort qu'elles aient bien pu émaner tout d'abord.

« En abandonnant le système d'interruption constante dans la gestion, causée par le changement annuel du chef du département politique et dont souffraient surtout les affaires, depuis longtemps pendantes et volumineuses, que le nouveau chef devait étudier à son tour, on a eu pour heureux résultat, avec le système actuel, que la solution de ces affaires a été activée et est arrivée à bon terme. C'est ainsi que, grâce à un concours de circonstances favorables, on a pu mener en bonne voie et liquider définitivement, entre autres, l'ancienne réclamation de la Suisse à l'Espagne concernant l'arriéré de solde des régiments suisses, l'entente sur

venue entre la Suisse et la France au sujet de la frontière en litige avec la Savoie, la régularisation de la question des affaires religieuses dans le canton du Tessin pendant depuis des années.

« Il est arrivé çà et là, sous l'ancien régime que, dans une affaire devant être traitée par voie diplomatique, le représentant du gouvernement étranger intéressé demandait audience, pour la discuter, non seulement au président de la Confédération, mais aussi à d'autres membres du Conseil fédéral. Toutefois, il s'est produit une amélioration sous le nouveau régime, en ce sens que les visites des diplomates, en dehors du département des affaires étrangères, sont devenues plus rares et que, si elles ont lieu, elles se font correctement dans les limites du domaine du département respectif.

« Enfin, nous pouvons mentionner le fait que des indiscretions en affaires politiques, telles qu'elles se sont produites parfois auparavant d'une manière préjudiciable aux intérêts de la Suisse, sont devenues plus rares sous le nouveau régime. »

Ces côtés favorables d'une direction permanente du département politique, que relevait le message du 4 juin 1894, apparaîtront sous un jour encore plus avantageux si les relations commerciales extérieures rentrent dans les attributions de ce département. Les intérêts politiques et commerciaux sont de plus en plus étroitement liés. Les rapports de nos agents à l'étranger sont en grande partie des rapports commerciaux, et les intérêts qu'ils ont à représenter sont surtout des intérêts économiques. C'est à bon droit que l'on considère toujours davantage comme une de leurs premières tâches d'étudier la situation économique des pays où ils résident et les questions de concurrence, d'aplanir les voies à notre exportation et d'assister l'industrie suisse de leurs renseignements et de leurs indications. Le chef du département politique sera mêlé ainsi de plus en plus à notre vie économique nationale et se trouvera en face de tâches que l'on n'accomplit pas en une année.

Après avoir montré les avantages d'une direction stable du département politique, le message du 4 juin 1894 en signalait les mauvais côtés, que le rapport du 2 juillet 1909 considérait aussi comme prépondérants. Aujourd'hui encore on peut se demander de bonne foi s'ils ne constituent pas un motif suffisant de repousser le rétablissement de la direction stable du département politique.

On a peut-être trop appréhendé que la stabilité de cette direction n'exclût tout changement, non seulement au département politique, mais dans tous les départements; devenus quasi inamovibles, les membres du Conseil fédéral cesseraient de se familiariser avec plusieurs départements; l'autorité dans son ensemble perdrait ainsi, entre autres avantages, celui de bien connaître les aptitudes des fonctionnaires et de posséder en ses différents membres des hommes doués de connaissances administratives étendues. Mais, alors même que le chef du département politique deviendrait permanent et que le président ne serait ainsi plus obligé de quitter son département pour le département politique, cela n'exclurait point un changement périodique dans la direction de certains départements ou même de tous. Aujourd'hui encore nous sommes absolument d'avis qu'il est désirable qu'un membre du Conseil fédéral connaisse, pour les avoir dirigés lui-même, plusieurs départements, et qu'il n'est pas bon qu'un département soit pendant des années ou même des dizaines d'années sous la même direction. Mais il faut laisser les membres du Conseil fédéral convenir librement entre eux des moyens de remédier à cet inconvénient.

A l'encontre de cette appréhension, il faut rappeler aussi que le changement annuel dans la direction du département politique obligeait un membre du Conseil fédéral, généralement le dernier élu, à remplacer dans leurs départements les membres du Conseil appelés à la présidence.

Nous avons toujours considéré ce système comme défectueux, parce qu'il détruit la parité entre les membres du Conseil fédéral, permettant aux uns de rester des années dans leur département, tandis qu'il condamne le dernier élu à une mobilité continuelle. Il lui est arrivé d'être ballotté pendant trois, quatre ou cinq ans avant de pouvoir se fixer dans un département. Dans ces conditions, il ne peut jouer qu'un rôle inférieur et peu agréable, n'étant partout qu'un remplaçant temporaire, auquel il est difficile par la nature des choses d'accomplir un travail quelque peu important. Il doit renoncer à prendre l'initiative d'un projet, sachant d'avance qu'il ne fera le plus souvent que l'ébaucher et qu'il le laissera ainsi inachevé. Les travaux déjà commencés au département sont également suspendus, parce que leur continuation exige des connaissances et des expériences que le nouveau venu doit d'abord acquérir.

Tous ces inconvénients bien connus ont plus de poids que la crainte d'une stagnation due à l'absence de changement dans les diverses directions.

C'est pour une tout autre raison qu'en 1894 on est revenu à l'ancien système, celui où le chef du département politique change chaque année. Le message du 4 juin 1894 s'exprime à ce sujet de la manière suivante:

« Autrefois, le Conseil fédéral était au courant de toutes les affaires du département politique. Le président de la Confédération portait, par voie de circulation, à la connaissance des membres du Conseil fédéral tous les rapports de nos légations, même ceux qui étaient désignés comme confidentiels, et aussi tous les rapports des consulats, même ceux qui n'avaient pas un caractère commercial ou purement administratif. Ces membres recevaient communication constante des notes envoyées par les missions étrangères et aussi des ouvertures importantes faites, en audience personnelle, au président de la Confédération. Les décisions, en affaires politiques de toute sorte, et même les décisions intermédiaires émanaient du Conseil fédéral sur la proposition du président de la Confédération. Ce Conseil se trouvait, quant aux affaires politiques, dans des conditions toutes différentes qu'avec les affaires administratives des autres départements. Tandis que le Conseil fédéral avait transmis à ceux-ci, depuis longtemps, toute une catégorie d'affaires pour qu'ils les traitassent directement, les affaires politiques se déroulaient, alors comme auparavant, presque exclusivement au sein même de ce Conseil. Le nouveau régime a établi une modification importante. La circulation des actes a été plus rare; les membres du Conseil fédéral n'ont eu connaissance que des questions que le département des affaires étrangères jugeait à propos de leur soumettre; ce n'est que dans des cas rares et exceptionnels que des ouvertures lui ont été faites sur les relations officielles du chef du département des affaires étrangères avec les représentants des Etats étrangers. Ce département s'est placé, en général, au même point de vue que les autres départements, qui traitent, directement et de leur propre chef, la plupart des affaires incombant à leur administration et qui ne nous soumettent que des questions importantes ou de nature personnelle ou financière, pour lesquelles on n'a généralement pas l'habitude de transmettre les actes. »

Ce qui est dit dans ces lignes et entre ces lignes, c'est que le Conseil fédéral était en quelque sorte dépouillé de son droit de participer à la direction de la politique étrangère; telle fut la raison décisive de faire front contre le système Droz; les souvenirs laissés par la situation décrite plus haut expliquent encore l'attitude négative du Conseil fédéral en 1909 à l'égard des demandes de réorganiser le département politique.

On peut toutefois se demander si les inconvénients qu'on vient de dire sont inhérents ou non à une direction stable du département politique; car ils pourraient tenir moins à l'institution même qu'à la gestion trop autonome du chef. Avec le changement annuel dans la direction du département politique, le Conseil fédéral peut aussi être laissé à l'écart et n'être pas renseigné ou ne l'être que d'une manière défectueuse sur des questions de politique extérieure. Mais le Conseil fédéral ne manque pas de moyens de se garantir contre un semblable abus de pouvoir. Il peut décider que toutes les affaires étrangères devront être soumises d'abord à la connaissance et à la discussion du Conseil fédéral et qu'elles ne pourront être traitées et liquidées par le département politique que conformément à ses instructions ou, dans les cas d'urgence, avec l'approbation du président. Il peut exiger du département politique qu'il dépose périodiquement sur le bureau du Conseil fédéral, un aperçu des questions pendantes dans le domaine de nos relations extérieures. Il peut exiger des rapports réguliers sur ces affaires. Il peut ordonner une procédure qui oblige le chef du département à rester en contact suivi avec la présidence. Pour des questions particulièrement importantes de politique étrangère, il sera avantageux, comme on le fait depuis nombre d'années, d'en confier l'examen préalable à des délégations nommées d'avance ou désignées dans chaque cas particulier. C'est à quoi mènera d'ailleurs la coopération, dont nous parlerons plus loin, du département politique et des départements spéciaux dans toutes les questions importantes de politique extérieure. Bref, il y a des moyens d'empêcher dès le début que le chef du département politique ne s'arroge un rôle trop personnel et d'assurer au Conseil fédéral la situation que la constitution lui garantit.

Dans notre projet de loi d'organisation nous avons inséré quelques dispositions destinées à prévenir le danger que nous signalons et qui serviront en même temps de guide au Conseil fédéral pour compléter l'organisation.

Il est, à notre avis, une difficulté plus grave, qui ne tient pas à la situation du chef du département politique, mais à celle du président de la Confédération; c'est l'impossibilité d'unir la présidence avec la direction de certains départements, sans que la tâche de chef de département, ou les devoirs de président de la Confédération, ou l'une et l'autre de ces fonctions aient à en souffrir. C'est cette difficulté qui a suggéré l'idée d'augmenter le nombre des membres du Conseil fédéral. Cela permettrait de créer une direction stable du département politique et un département de la présidence, qui assurerait au président de la Confédération une situation digne de lui. On s'est donc posé la question que voici: Comme une direction stable du département politique serait désirable et que, dès lors, la présidence, qui change chaque année, ne peut plus être unie d'office à la gestion du département politique, faut-il prévoir l'union de la présidence avec la direction de n'importe quel département, sans augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral, ou cette augmentation et, par suite, la création d'un département de la présidence indépendant sont-elles nécessaires ?

II.

Nous voici donc en face de la question sur laquelle la commission du Conseil national a demandé au Conseil fédéral de présenter un rapport et des propositions, savoir *si le nombre des membres du Conseil fédéral ne devrait pas être porté à neuf.*

Le Conseil fédéral, dans sa séance du 20 novembre de l'année dernière, s'est prononcé contre l'augmentation de 7 à 9 du nombre de ses membres, et voici par quels motifs:

On ne peut nier qu'avec l'organisation actuelle de l'administration fédérale, la besogne des chefs de département ne soit si considérable qu'il est difficile, surtout quand il s'agit de départements particulièrement chargés, de joindre encore la présidence à la gestion du département. Mais le projet que nous vous soumettons a précisément pour but de décharger fortement le Conseil fédéral comme autorité ainsi que ses différents membres comme chefs de département; nous estimons aussi que le président de la Confédération peut et doit être considérablement soulagé dans l'accomplissement de ses fonctions présidentielles. Le seul fait d'être

dispensé d'une foule de signatures qui n'ont d'autre raison d'être que l'usage, représentera pour lui un grand allègement. Puis, en donnant au chancelier de la Confédération un rôle plus conforme à l'importance constitutionnelle de sa charge, on allégera encore la tâche du président. Le chancelier de la Confédération doit être le bras droit du président; il doit préparer les affaires qui incombent à celui-ci et les lui soumettre. Il doit pouvoir signer seul certains documents qui sont actuellement signés par le président et par le chancelier au nom du Conseil fédéral.

Peut-être a-t-on trop considéré jusqu'ici comme irrémédiable l'état de choses qui existe aujourd'hui; on n'a pas eu assez de confiance en l'efficacité de mesures qui doivent être le facteur principal d'une heureuse réforme administrative.

Sans doute, même après l'accomplissement des réformes qui visent à un allègement, l'union de la présidence avec les départements qui, d'une manière permanente ou par moments, sont particulièrement chargés, représentera toujours une besogne très considérable. A la différence de l'ancien état de choses, où pour le titulaire de la présidence l'année présidentielle était un allègement notable, le nouvel ordre de choses amènera une forte augmentation de travail. Mais cela ne veut pas dire qu'avec les réformes projetées, le président sera surchargé de travail au point de ne pouvoir s'acquitter convenablement soit de ses fonctions présidentielles, soit de la gestion de son département.

C'est en tout cas ce qu'on ne saurait présumer d'avance, ni considérer comme très probable. Personne n'est en état de prévoir avec certitude les conséquences de la décentralisation projetée en ce qui concerne l'allègement de la tâche du Conseil fédéral, de son président et de ses membres. Seule l'expérience montrera qui avait raison ou tort et si les espérances que faisait concevoir la réforme se sont réalisées. Mais comme l'organisation d'une autorité n'est pas faite pour durer éternellement, il faut laisser, une fois au moins, parler l'expérience, avant d'opérer un changement aussi radical que l'augmentation du nombre des membres fixé par la constitution; d'autant plus qu'une telle augmentation serait aussi de nature, par ses conséquences, à exciter à plus d'un égard des appréhensions et des doutes.

Par l'augmentation du nombre des membres on vise en première ligne à créer un département de la présidence, puis à répartir le fardeau des affaires entre huit départements spéciaux. Ce dernier but peut être facilement atteint;

mais on ne déchargerait point par là le département militaire, par exemple, car, par la nature des choses, un partage des affaires n'est ici pas possible. Sur le département de la présidence, en revanche, on est encore loin d'avoir des idées claires. Outre la représentation du Conseil fédéral vis-à-vis de l'étranger et les affaires présidentielles proprement dites, on voudrait que le président ait avant tout pour attributions de collaborer aux affaires importantes relevant des autres départements et de surveiller le fonctionnement de tout le mécanisme administratif. Par là, toutefois, on n'atteindrait, croyons-nous, qu'un résultat médiocre. Ou bien le titulaire se bornerait essentiellement à ses fonctions présidentielles, et alors sa situation n'aurait guère qu'un caractère purement représentatif, ne lui procurerait pas à lui-même grande satisfaction, ni ne rencontrerait dans notre peuple beaucoup de sympathie; ou bien le titulaire de la présidence s'efforcerait d'être le collaborateur de ses collègues et d'exercer un sérieux contrôle, et alors son activité serait une source de difficultés et de conflits. Rappelons que M. l'ancien conseiller fédéral Droz, dans une étude remarquable, publiée en 1893, avait aussi proposé un département de la présidence, en maintenant, il est vrai, le nombre de sept membres; mais il n'est point parvenu à lui donner des attributions. (Voir à ce sujet notre rapport du 2 juillet 1909, pages 9 et suivantes.)

Mais s'il est douteux qu'on parvienne à organiser ce département d'une manière convenable, une objection plus grave encore, à notre avis, réside dans les conséquences directes qu'aurait l'augmentation du nombre des membres.

Le nombre actuel des membres garantit, comme l'expérience nous l'apprend, leur union intime, leur ferme cohésion, et par suite la force et l'unité du pouvoir exécutif. Aujourd'hui encore le Conseil est un corps compact; ses membres s'efforcent sincèrement non seulement de paraître unis, mais de l'être effectivement. De bonnes et loyales relations ont toujours été possibles avec les représentants de la minorité. Nous craignons que l'augmentation du nombre des membres ne facilite la formation de groupements, ne relâche la cohésion de l'autorité et ne lui fasse ainsi perdre de sa force et de son influence vis-à-vis du dehors.

Nous craignons aussi que les intérêts régionaux, qui, sous le régime actuel déjà n'ont pas toujours été étrangers à la nomination des membres du Conseil fédéral, n'y jouent par

la suite le premier rôle; d'autant plus qu'on déclare, aujourd'hui déjà, le principe constitutionnel, suivant lequel on ne peut choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton, inconciliable avec le nombre de neuf membres, et qu'on demande d'autre part à la constitution de garantir aux pays de langue romande un nombre minimum de représentants. Vaut-il bien la peine de soulever ces controverses irritantes à un moment où la *nécessité* de l'augmentation des membres du Conseil n'est encore nullement démontrée, où elle est pour le moins fort douteuse ?

C'est une opinion très répandue que l'augmentation du nombre des membres aurait pour conséquence certaine l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Suivant les partisans des droits populaires le pouvoir exécutif serait par là beaucoup plus fort vis-à-vis de la Suisse et de l'étranger, et en particulier vis-à-vis du parlement. D'autre part, il est hors de doute que, dans des cercles étendus de la population, on manifeste encore une vive hostilité contre cette nouveauté; que l'élection par le peuple a été bien souvent considérée comme en contradiction absolue avec les bases fédéralistes de notre Etat, et que, par conséquent, ouvrir une discussion sur l'augmentation du nombre des membres, serait jeter dans le peuple une vraie pomme de discorde. Si l'on songe que la question aussi des garanties constitutionnelles des minorités serait liée à l'élection par le peuple, on conviendra que nous touchons ici aux fondements de notre constitution et que les questions que nous soulevons ne pourraient être résolues sans ébranler profondément et pour longtemps ces bases.

Alors même qu'on serait résolu à aborder courageusement et à résoudre ces questions, on devrait reconnaître que l'établissement des nouveaux principes constitutionnels exigerait bien du travail et beaucoup de temps.

Or, notre autorité a besoin qu'on remédie *promptement* aux inconvénients indéniables, et que personne non plus ne songe à contester, qui résultent de l'organisation actuelle. Le Conseil fédéral a été légèrement déchargé par la loi fédérale modifiant l'organisation judiciaire fédérale, laquelle attribue au Tribunal fédéral les recours visant la liberté de commerce et d'industrie, le droit de vote des citoyens et les élections et votations cantonales. Il le sera davantage encore par l'introduction d'une cour administrative autonome. Mais le chemin est long et épineux; des années passeront avant que la loi à élaborer puisse entrer en vigueur. Ce qui est

capable d'amener un allégement important, c'est une décentralisation dans le sens d'un transfert de compétences et de responsabilité aux chefs de service. Cet allégement peut être promptement réalisé et doit l'être; et cela sur le terrain de la constitution actuelle, par voie de loi ou d'arrêté fédéral, c'est-à-dire sans recourir au mécanisme d'une difficile revision constitutionnelle. Cette solution peut n'être pas durable, mais seulement provisoire; on devra peut-être, au bout d'un certain nombre d'années, reviser les cahiers sur la base des expériences faites; mais cette éventualité n'a rien qui doive effrayer.

La prétendue impossibilité d'unir la présidence avec certains départements sans nuire à la gestion de ces derniers ou aux fonctions présidentielles, la crainte surtout de rabaisser la situation du président, telles sont les raisons pour lesquelles on avait refusé de séparer la présidence d'avec la direction des affaires extérieures et de l'unir avec n'importe lequel des autres départements.

Il est possible qu'en établissant la constitution de 1848, on se soit souvenu de la situation de l'ancien landammann de la Suisse et qu'on ait eu la pensée et le désir d'assurer au président de la Confédération la même situation importante, la même indépendance et la même dignité. Mais la constitution même ne contient pas trace de ces sentiments; c'est une conception toute contraire qu'on y trouve. Le pouvoir exécutif qui, sous l'acte de médiation, était entre les mains du landammann de la Suisse (dont les compétences, il est vrai, étaient étroitement définies) est maintenant confié à un collègue de magistrats parfaitement égaux. Le président de la Confédération n'est que le *primus inter pares*. Pas un mot ne lui attribue des compétences ou des obligations particulières, si ce n'est la présidence du Conseil fédéral (art. 98 de la constitution fédérale).

Il est exact que, depuis l'origine de la Confédération, sauf dans la seule période de 1888 à 1895, où exista le système Droz, on a confié au président de la Confédération la direction du département politique, c'est-à-dire les relations avec les Etats étrangers et leurs représentants, les relations avec les légations et les consulats de Suisse à l'étranger, l'entremise des relations officielles entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants, le maintien de l'indépendance, de la neutralité et de la sûreté de la Suisse vis-à-vis de l'étranger en général, ainsi que des rapports internationaux en particulier, enfin le maintien de la tran-

quillité et de l'ordre public à l'intérieur. Aussi le message du 4 juin 1894 avait-il raison, à ce qu'il semble, de dire qu'on voulait, au moins de fait, attribuer à cette magistrature suprême, non seulement la représentation de forme extérieure, mais encore la représentation réelle du pays vis-à-vis de la Suisse et de l'étranger, et instituer le chef de l'Etat dans la personne du président de la Confédération. Mais il n'avait raison qu'en apparence, car une telle conception est contraire à l'article 103 de la constitution fédérale; d'après cette disposition, insérée déjà dans la constitution de 1848 et dans le projet de 1838, la répartition des affaires par départements entre les membres du Conseil fédéral a, uniquement pour but d'en faciliter l'examen et l'expédition; les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité. Ainsi donc, dans les relations aussi avec les Etats étrangers et avec leurs représentants et dans toutes les autres affaires qui dès le début ont composé et composent encore aujourd'hui la sphère d'activité du département politique, ce n'est pas le président de la Confédération en sa qualité de chef de département, mais le Conseil fédéral comme autorité qui possède les compétences nécessaires à l'accomplissement de ces différentes tâches. Les compétences du président de la Confédération sont donc bien moins une conséquence de sa situation de président de la Confédération que la suite inséparable et naturelle des attributions assignées au département politique dans les limites de l'article 103 de la constitution fédérale.

Sans doute, par la nature des choses, le président de la Confédération possède bien certaines fonctions représentatives vis-à-vis du dehors, et, même après que la présidence aura été séparée du département politique, on les lui reconnaîtra sans difficulté. Il est le représentant du gouvernement national vis-à-vis de la Suisse et de l'étranger; après comme avant, il aura à recevoir les chefs de mission présentant leurs lettres de créance et de rappel; à donner des audiences dans les affaires soumises à l'autorité comme telle; à représenter le Conseil fédéral et à parler en son nom dans toutes les cérémonies et les fêtes nationales auxquelles le Conseil fédéral doit prendre part. Après comme avant, il apparaîtra comme le gardien suprême des intérêts vitaux du pays à l'intérieur et au dehors. Nous ne croyons donc pas que, dans le nouvel ordre de choses, la situation du président manquerait de dignité. Elle ne sera ni ne pourra plus être la même que sous le régime de l'union avec le département politique; mais on ne saurait voir là de plus grands inconvénients que dans

le changement annuel de la direction de nos affaires étrangères, et pour les éviter ou les atténuer on ne songera pas à augmenter le nombre des membres du Conseil, ce qui présenterait des inconvénients et des dangers autrement graves.

Aussi, après avoir examiné à fond les bons et les mauvais côtés des différents systèmes, nous croyons devoir nous en tenir à la composition actuelle du Conseil fédéral et nous borner d'une part à assurer à la direction du département politique la continuité désirable, et d'autre part à donner au président, par le double allègement de sa tâche de président et de chef de département, la possibilité de remplir convenablement les deux fonctions.

III.

1. Il n'existe pas actuellement de législation uniforme sur l'organisation de l'administration fédérale. Nous avons bien des lois d'organisation pour les divers départements; mais elles ne concernent guère que l'effectif du personnel, fonctionnaires et employés, la division en services et l'attribution des fonctionnaires aux divers services, l'organisation hiérarchique et la répartition des fonctions dans les classes de traitement de la loi générale sur les traitements. Ça et là se rencontrent aussi des dispositions sur la sphère d'activité et les attributions de certains services. Seul le département militaire possède aux articles 167 à 184 de l'organisation militaire du 12 avril 1907 des dispositions assez détaillées sur les tâches de l'administration militaire de la Confédération, et leur répartition entre les différents services.

Mais tandis que ce sont des lois fédérales qui règlent pour les divers départements ce qui concerne le personnel, ce sont des arrêtés fédéraux, ceux des 21 août 1878¹⁾ et 28 juin 1895²⁾, qui font règle pour « l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral ». Dans le premier il était dit que cet arrêté n'était pas soumis à la votation populaire, ce qui n'empêchait pas d'ajouter en même temps qu'il abrogeait les lois fédérales des 16 mai 1849 et 28 juillet 1873; et dans le second il était dit qu'il « n'était pas d'une portée générale ».

On ne pouvait laisser subsister cette inconséquence; l'organisation de l'activité de l'administration fédérale nous pa-

¹⁾ Voir *Recueil officiel*, tome III. n. s., page 455.

²⁾ Voir *Recueil officiel*, tome XV, page 138.

rait tout aussi importante que l'organisation du personnel. Nous voudrions aussi profiter de l'occasion pour poser au moins quelques principes uniformes concernant l'organisation des départements et des services qui leur sont subordonnés; ce n'est donc plus un arrêté fédéral, mais une loi fédérale que nous vous proposons.

Ajoutons tout de suite que cette loi doit également contenir quantité de dispositions n'ayant pas le caractère de principes et ne concernant guère que la question intérieure de la répartition du travail; il semble donc désirable de posséder une plus grande liberté d'action à leur égard et plus de facilité de les corriger ou d'y apporter toute autre modification. Il ne conviendrait pas, et il n'est évidemment pas nécessaire non plus, chaque fois qu'on voudra modifier une de ces dispositions, de mettre en mouvement tout l'appareil, un peu lourd, de la procédure en matière de législation. C'est pourquoi nous vous proposons de réserver à l'Assemblée fédérale les modifications concernant la répartition des affaires entre les départements, et de déclarer le Conseil fédéral compétent pour modifier, à l'intérieur des départements, les attributions et la répartition des services.

C'est sur les deux arrêtés fédéraux de 1878 et de 1895 concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral que doit se fonder la revision; ils contiennent, en effet, sur l'organisation du Conseil fédéral les dispositions jugées nécessaires à l'époque où ils furent édictés; ils contiennent en outre un aperçu détaillé de toute la sphère d'activité de l'administration fédérale et de la répartition des affaires entre les départements. Il faut remarquer que l'arrêté fédéral du 28 juin 1895 n'a modifié que quelques dispositions de l'arrêté fédéral du 12 août 1878; il ne réformait pas les bases de l'organisation; il n'avait guère d'autre but que de tenir compte des changements survenus dans la période de 1878 à 1895. Une seule phrase de l'arrêté de 1895 a une importance particulière. A l'article 22 il est dit expressément: «Le président de la Confédération est chargé du département politique.» Cette phrase, qui ne se trouve pas dans l'arrêté de 1878, exprime d'une manière significative le mouvement dirigé à cette époque contre l'institution d'une direction stable du département politique.

Pour cette seule petite phrase déjà, il faudrait reviser l'arrêté fédéral de 1895, si l'on veut un département politique à direction stable. Mais il n'est pas besoin d'une longue dé-

monstration pour faire voir qu'indépendamment de cette raison, les deux arrêtés de 1878 et de 1895 doivent être révisés.

Le développement déjà de la législation fédérale et, avec elle, de l'administration fédérale depuis 1895 exige une révision. Non seulement une foule de nouvelles tâches, que l'arrêté de 1895 ne mentionne aucunement, se sont imposées à la Confédération, mais ses anciennes tâches se sont agrandies, et la délimitation des compétences a subi maints changements. L'organisation administrative s'est développée d'une manière qui non seulement permet, mais exige encore un aperçu de ses attributions plus clair qu'il ne pouvait l'être dans l'arrêté de 1895. Ce serait contribuer grandement, selon nous, à l'intelligence du mécanisme vaste et compliqué de l'administration fédérale que d'indiquer partout, à l'intérieur des départements, la répartition des affaires par services, comme on l'a fait en 1895, d'une manière insuffisante, il est vrai, pour le département des finances et des douanes et pour le département des postes et des chemins de fer. Une certaine armature faciliterait ici beaucoup l'étude de la loi et la rendrait plus intéressante.

Ce qui oblige surtout à réviser les deux arrêtés, c'est la nécessité d'alléger le Conseil fédéral et ses membres, de les décharger d'une multiplicité de petits détails dont ils doivent s'occuper aujourd'hui. Une délégation des compétences de haut en bas, du Conseil fédéral aux départements et des départements aux chefs de service ou à d'autres fonctionnaires, si elle doit se faire dans une plus large mesure que cela n'a été le cas jusqu'à présent, exige des dispositions précises sur les conditions d'engagement, les compétences et les responsabilités des fonctionnaires en question. De telles dispositions manquent dans les arrêtés fédéraux de 1878 et 1895. Nous trouvons bien çà et là dans divers arrêtés des indications pour l'établissement de règles dans ce domaine; mais une organisation uniforme manque totalement pour le moment. Nous ne nous dissimulons nullement qu'on ne réussira pas du premier coup à élaborer des dispositions épuisant la matière et partout exactement appropriées. Mais il y a un commencement à tout.

Nous visons à un autre but encore, aussi important pour le moins que l'allégement du Conseil fédéral et de ses membres; nous voudrions répartir et fixer les responsabilités, éveiller et fortifier l'esprit d'initiative, cet esprit d'entreprise conscient de ses devoirs et joyeux de produire, qui seul peut pré-

server l'administration de la routine bureaucratique. Nous avons certainement des fonctionnaires qui méritent qu'on ait confiance en eux, qu'on les laisse libres de leurs mouvements; qui sont prêts aussi à assumer la responsabilité de leurs actes. Mais ces qualités aujourd'hui ne trouvent guère à se développer. Le chef de département signe et prend ainsi la responsabilité, même lorsqu'il ne peut avoir de l'affaire qu'une connaissance insuffisante. Il faut qu'il signe, même à contre-cœur, car il faut bien expédier les affaires. La responsabilité est ainsi partagée; celui qui l'assume ne devrait pas réellement l'assumer, et celui qui devrait l'assumer est exposé à en perdre à peu près conscience. Il manque ainsi de cette joie, de cette ardeur qui permet à tout homme de donner libre essor à ses facultés et d'avoir une activité véritablement productrice qu'entrave l'organisation actuelle. Un des plus nobles buts auxquels ait visé la réforme militaire a été de laisser au conducteur de troupes l'initiative et la responsabilité de ses actes; c'est là aussi l'un des plus nobles buts que doive se proposer la réforme administrative. On ne s'en rend pas suffisamment compte et l'on met trop au premier plan l'allégement. C'est pour cela que nous nous sommes permis d'insister particulièrement sur ce point.

Sans doute, la réalisation de ce plan demandera beaucoup de temps et de persévérance. Il y aura bien des résistances à vaincre; dans l'administration même, eu égard à la force des habitudes, et aussi au dehors, où l'on a une peur instinctive de l'absolutisme bureaucratique, tout ou du moins beaucoup dépendra de l'esprit dans lequel cette partie de la réforme sera comprise et exécutée. Dans les cas qui donneraient lieu à des réclamations fondées, le droit de recours réservé à l'article 19 de notre projet assurerait la protection nécessaire. Celui qui veut une réforme réelle doit aussi oser quelque chose; il doit avoir confiance en l'avenir.

Telle serait donc la direction générale à suivre dans la revision des arrêtés de 1878 et 1895. Pour le dire en passant, nous avons laissé de côté dans notre projet, autant que cela pouvait se faire sans nuire à la clarté, tout ce qui se trouve déjà dans la constitution. L'arrêté de 1878/95 contient nombre de dispositions figurant déjà dans la constitution et qu'il n'y avait aucune utilité à reproduire. Même l'article 102 de la constitution, qui définit les attributions et les obligations du Conseil fédéral, se retrouve mot pour mot à l'article 12 de l'arrêté de 1878. Il va de soi que les dispositions de la consti-

tution sont encore valables, alors même qu'elles ne sont pas reproduites dans la loi.

2. Pour la répartition des tâches entre les divers départements il faut partir de l'organisation du département politique. Aussi bien est-ce là qu'est le point de départ de tout le mouvement de la réforme. L'organisation actuelle avait cet avantage incontestable que le département politique était moins chargé de besogne que les autres départements, de sorte que son chef pouvait sans surmenage s'acquitter encore des fonctions présidentielles. Mais si l'on donne à ce département une direction stable, il cesse par le fait même d'être uni à la présidence. A l'avenir, le président de la Confédération *pourra* aussi être chef du département politique, mais il doit également pouvoir diriger un autre département. Le changement annuel de la présidence, prescrit par la constitution, ne doit avoir aucune influence sur la répartition des départements entre les membres du Conseil fédéral. On doit donc attribuer quelques affaires de plus au département politique, qui sera de la sorte à peu près aussi chargé que les autres départements. Cela permettra de soulager jusqu'à un certain point ceux qui actuellement sont particulièrement chargés. La création d'une direction stable du département politique aura ainsi une répercussion toute naturelle sur la répartition des affaires entre les autres départements.

Mais cette répartition du fardeau a des limites. D'abord, on ne pourra attribuer au département politique que des tâches en rapport avec sa destination particulière. Ensuite, pour certains départements, et justement pour ceux où la besogne est le plus écrasante, il est impossible, par la nature des choses, de diviser le travail. Tel est le cas, par exemple, pour le département militaire et aussi, comme l'a montré un examen minutieux, pour le département des postes et des chemins de fer. Au département de justice et police on ne saurait non plus apporter de bien grandes modifications, et, en ce qui concerne le département des finances et des douanes, aucun changement n'est nécessaire. Enfin, on devra s'efforcer de troubler le moins possible la marche régulière et traditionnelle de l'administration, et éviter en particulier de dissocier violemment certains services. Mais une fois tout cela bien considéré et bien pesé, on ne devra pas reculer devant des mesures radicales capables de réaliser un progrès réel. Telles sont les considérations qui nous ont guidés dans l'établissement de notre projet.

3. Comme nous l'avons déjà montré dans notre rapport du 2 juillet 1909, l'arrêté du Conseil fédéral du 8 juillet 1887, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1888, créa un département de l'extérieur non soumis aux changements survenant dans la présidence de la Confédération, qui fut chargé de toutes les affaires de l'ancien département politique (à l'exception du maintien de la tranquillité et de l'ordre public à l'intérieur) et, en outre, de toute la division du commerce, avec les expositions internationales, la propriété industrielle, littéraire et artistique, le contrôle et le commerce des matières d'or et d'argent et la surveillance de l'émigration.

La commission du Conseil national chargée de l'examen de notre rapport de 1909 concernant la réorganisation du département politique, a pris, le 3 mars 1910, à la majorité des voix, la décision suivante: «La majorité de la commission constate la nécessité d'une réorganisation du département politique, afin qu'il soit pourvu d'une direction qui ne change pas chaque année, et attribué comme les autres à un chef de département des affaires étrangères et du commerce.»

Nous ne croyons pas nous tromper en admettant que cette décision de la majorité de la commission n'avait qu'un caractère provisoire et ne visait qu'à indiquer une direction; aussi voudrions-nous laisser au département son ancien nom consacré par l'usage.

Le cadre donné au département par le titre proposé paraît effectivement trop étroit. Si on voulait s'y conformer strictement, il faudrait, outre la surveillance de la Chancellerie fédérale et le maintien de la tranquillité et de l'ordre public à l'intérieur, enlever encore au département: la naturalisation d'étrangers, les affaires d'option et la renonciation à la nationalité suisse; l'organisation et le mode de procéder des autorités fédérales; la législation sur les élections et votations fédérales; les rapports de frontière et de territoire des cantons entre eux, en tant que le Tribunal fédéral n'est pas compétent, et, bon gré mal gré, la surveillance aussi de l'émigration. Ce ne serait pas une petite affaire que de placer ailleurs toutes ces choses. Il n'est absolument pas nécessaire, selon nous, de créer ces difficultés.

Il nous paraît tout indiqué de subordonner la Chancellerie fédérale au président de la Confédération, car elle doit travailler avec lui et pour lui. Nous sommes d'accord également d'enlever au département politique le maintien de la tranquillité et de l'ordre public à l'intérieur et de l'attribuer

au département de justice et police, qui est en relations journalières avec les autorités cantonales de police, ici en première ligne intéressées, et qui possède dans le ministère public fédéral un organe approprié aux affaires tombant sous cette rubrique.

Quant aux autres affaires de politique intérieure attribuées jusqu'ici au département politique, elles devraient lui rester. Cela est vrai en première ligne des lois sur la naturalisation suisse et de leur exécution, car il s'agit ici de questions concernant essentiellement des étrangers et ayant, par suite, de nombreux points de contact avec les relations extérieures. Cela est vrai aussi des autres affaires. La *législation*, en particulier, sur les élections et les votations fédérales nous paraît appartenir au département politique; le département de justice et police, qui est le seul à côté du département politique, auquel on pourrait songer ici, est déjà mis pour longtemps à contribution par de grands travaux législatifs. L'*organisation* des élections et votations peut parfaitement être confiée à la Chancellerie fédérale. Nous voudrions donc à cet égard nous conformer au principe posé ci-dessus, de ne modifier que là où un changement peut être réellement utile ou s'impose absolument.

Nous avons tâché de préciser, parmi les attributions qu'a eues jusqu'ici le département politique, celles qu'il doit conserver; notre attention sera maintenant retenue par la question que voici. Nous voudrions attribuer au département: «les travaux préparatoires concernant les traités avec l'étranger, de concert avec les départements spécialement intéressés». Un des reproches les plus graves sans doute qu'on puisse faire au système actuel, c'est le manque d'unité dans la préparation et la négociation des traités avec l'étranger. De fait, actuellement, c'est tantôt le département de l'intérieur, tantôt le département de justice et police, tantôt le département du commerce, tantôt le département de l'agriculture, tantôt le département des chemins de fer, etc. qui préparent et négocient les traités. Les chefs de département ont beau tenir le Conseil fédéral soigneusement au courant, cela ne supplée pas au manque d'unité dans la procédure. Il est naturel aussi que les départements intéressés visent en première ligne leurs intérêts particuliers; il arrive ainsi facilement que certaines considérations leur échappent, dont l'intérêt général exigerait que l'on tint égale-

ment compte. Mettre toutes ces négociations entre des mains expérimentées, exercées et familiarisées avec les circonstances, tel est, à notre avis, l'objet principal de la réorganisation du département politique. Naturellement, les départements spécialement intéressés devraient coopérer, mais ils sauront remplir facilement cette tâche. Dans bien des cas, il sera bon de désigner des délégations choisies au sein du Conseil fédéral, comme le prévoit l'article 21 de notre projet.

Une innovation, enfin, consiste à attribuer à la division politique du département politique les bureaux internationaux, avec la collaboration des départements intéressés en ce qui concerne les questions techniques. Actuellement les bureaux internationaux sont attribués aux départements auxquels par les matières dont ils s'occupent ils se rattachent naturellement. Mais l'expérience a montré que pour l'administration fédérale les questions techniques ne figurent ici qu'en seconde ligne. En première ligne vient le caractère international de ces bureaux et la place qu'ils tiennent, par suite, dans nos relations internationales. Vu notamment les questions de personnes et de traitements, qui jouent un grand rôle, vu aussi les relations diplomatiques occasionnées par ces bureaux, il est très désirable que la direction en soit concentrée dans une seule main et confiée au département politique.

On voit maintenant quelle serait, d'après notre projet, la sphère d'activité de la division politique du département. Mais nous sommes d'avis qu'une autre grande tâche encore peut et doit être confiée à ce département.

4. Après mûre réflexion, nous vous proposons d'attribuer aussi au département politique la division du commerce. Nous reprenons ainsi l'idée que la majorité de la commission du Conseil national avait déjà exprimée dans sa décision du 3 mars 1910. Nous voudrions en même temps étendre un peu la tâche de la division actuelle du commerce. En lui demandant de sauvegarder les intérêts économiques de toutes les branches de production vis-à-vis de l'étranger, d'encourager en particulier le commerce extérieur et l'écoulement de la production suisse à l'étranger, nous montrons assez que nous n'avons pas seulement en vue le commerce dans le sens étroit du mot, mais aussi les intérêts de l'industrie, des arts et métiers et de l'agriculture dans leurs rapports avec l'étranger. Il est besoin aussi d'une direction

unique pour sauvegarder à l'égard de l'étranger l'ensemble de nos intérêts économiques.

Dans un mémoire du 8 janvier de cette année, l'union suisse des paysans s'est prononcée contre l'attribution du « commerce » au département politique. Ce mémoire rappelle d'abord qu'en 1910, dans son rapport de gestion, présenté aussi au département fédéral de l'agriculture, le grand comité de l'union a exprimé son avis sur la question. A cette époque déjà on demandait que, lors de la réorganisation du département, le commerce ne fût pas séparé du département de l'industrie, du commerce et de l'agriculture.

Les raisons, suivant l'union des paysans, de ne pas détacher la division du commerce, du département de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, et de ne pas l'attribuer au département politique, sont en substance les suivantes :

La division du commerce a jusqu'ici préparé les tarifs des douanes et les traités de commerce. Ce qui contribuait beaucoup à tranquilliser l'agriculture, c'est que le chef du département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture avait la haute direction de ces importantes affaires. Par l'attribution de la division du commerce au département politique, on supprimerait l'influence du chef de département et l'on verrait croître les difficultés et les contrariétés d'intérêts lors de la conclusion de nouveaux traités.

L'institution d'une délégation du Conseil fédéral pour la préparation des tarifs des douanes et des traités de commerce est une compensation insuffisante. La solution de ces questions économiques exige des connaissances minutieuses, que seul peut acquérir celui qui a l'occasion et qui est forcé de s'occuper des détails. Or cette personne ne peut être que le chef du département auquel se rattache la division du commerce. Il doit connaître exactement notre agriculture et se sentir particulièrement responsable du sort de notre production agricole.

L'influence du conseiller fédéral qui serait préposé à ce nouveau département politique à direction stable serait accrue d'une manière incompatible avec nos sentiments démocratiques. C'est aller beaucoup trop loin que de donner encore à ce département la plus grande influence sur la législation économique la plus importante du pays. On ne voit pas ce qui rendrait nécessaire cette concentration de la responsabilité et du pouvoir dans une seule main.

La force de la Suisse lors de la conclusion des derniers traités de commerce tenait principalement à cette circonstance qu'on se plaçait pour négocier à un point de vue purement économique. Les cercles diplomatiques n'ont naturellement pas la même indépendance et tempèrent volontiers de concessions la politique économique. Ces concessions ne peuvent être que préjudiciables à la Suisse, car économiquement notre pays est grand et fort, mais il est petit et faible politiquement. Il est à prévoir que le nouvel ordre de choses et la prépondérance du département politique ne favoriseront pas le développement économique de notre pays.

Nous ne méconnaissons nullement la valeur des raisons invoquées par l'union des paysans, mais nous croyons que celle-ci s'est un peu trop laissé influencer par l'attrait qu'exerce naturellement un ordre de choses existant. L'organisation que nous proposons tient compte, estimons-nous, d'une manière pleinement suffisante de ses objections.

Nous ne pouvons tout d'abord partager l'opinion que l'influence du conseiller fédéral préposé à ce département serait accrue d'une manière incompatible avec nos sentiments démocratiques. La même objection pourrait être dirigée à aussi bon droit contre n'importe quel département, car tout département, par ses attributions principales, représente une sphère importante de nos intérêts nationaux; que ces derniers aient un caractère ici un peu plus matériel, là un peu plus idéal, partout il s'agit d'intérêts nationaux importants, qui touchent aux fondements sur lesquels repose notre Etat. Quant aux exigences de nos sentiments démocratiques, là constitution y a pourvu en instituant le Conseil fédéral comme autorité supérieure responsable, chargée de diriger les affaires de la Confédération. Le Conseil fédéral comme autorité devra et saura défendre sa situation, si jamais, en une branche quelconque de l'administration, s'affirmait un pouvoir excessif.

Aux autres appréhensions de l'union des paysans nous opposerons les garanties que fournit notre projet en ce qui concerne le domaine important des questions douanières et des traités de commerce. Pour la préparation de la législation douanière, des tarifs des douanes et des traités de commerce, il doit être institué au sein du Conseil fédéral une commission *permanente* composée des chefs du département politique, du département des finances et des douanes et dix

département de l'économie publique dont relève l'agriculture (art. 21). La coopération à la législation douanière, à l'établissement des tarifs des douanes et à la conclusion des traités de commerce est prévue pour la division du commerce du département politique, pour la division des douanes du département des finances et des douanes et pour les divisions de l'industrie, des arts et métiers et de l'agriculture du département de l'économie nationale (art. 25, 29 et 30). Nous avons déjà fait remarquer qu'à l'avenir la division du commerce doit vouer son activité à la sauvegarde vis-à-vis de l'étranger des intérêts économiques de toutes les branches de production. Nous rappellerons en outre que la concentration de la direction de ces affaires dans la main qui doit s'occuper constamment de nos relations avec l'étranger, est une nouvelle garantie de politique commerciale et douanière bien entendue, conduite avec prudence et avec suite.

Des raisons importantes militent donc en faveur de l'attribution de la division du commerce au département politique. Ces raisons et la conviction que cette innovation constitue un progrès réel, nous déterminent à nous en tenir à notre projet.

Nous ne sommes pas un grand Etat. Nos relations avec l'étranger n'ont donc pas un caractère surtout politique, comme c'est le cas dans les grandes puissances. Elles ont trait à la culture générale, à la police, mais principalement à la politique ferroviaire et commerciale. Les intérêts économiques occupent sans contestation possible le premier plan. Nos légations et consulats ont à s'occuper surtout et de plus en plus de ces relations économiques. Or c'est le commerce qui en constitue la partie essentielle.

Voulons-nous rester à mi-chemin ? Si on se décide une bonne fois à donner au département politique un caractère stable, il faut utiliser entièrement les avantages qui doivent résulter de cette innovation. La concentration dans une seule main de nos relations avec l'étranger et de nos intérêts vis-à-vis de l'étranger ne sera complète que si les affaires de la division du commerce, dans le sens large que nous avons dit, sont confiées aussi au même organe. On ne voit pas pourquoi, le principe posé, on n'en tirerait pas cette conséquence.

Le nouveau département politique a par là un caractère nettement défini et une tâche bien déterminée. Il doit être

le département auquel il incombe en première ligne de sauvegarder nos intérêts, notamment nos intérêts économiques, vis-à-vis de l'étranger. Il faut l'organiser en conséquence; et, pour qu'il puisse remplir sa tâche, il faut lui attribuer le commerce. Si quelques objets d'ordre secondaire qui ne concernent pas le commerce extérieur lui sont également attribués, cela ne fait absolument rien à l'affaire, pas plus que les quelques attributions de politique intérieure qu'on a l'intention de lui laisser. Le caractère du département et sa tâche essentielle sont si clairement et si nettement visibles, que ces quelques affaires de moindre importance n'y peuvent rien changer.

Si l'institution d'une direction *stable* du département politique doit être une œuvre complète et achevée, on ne saurait renoncer, selon nous, à attribuer à ce département la division du commerce.

5. La sauvegarde de nos intérêts économiques vis-à-vis de l'étranger a dans notre projet pour pendant un *département de l'économie publique*, ayant pour tâche essentielle la sauvegarde de nos intérêts économiques à l'intérieur. C'est à l'ancien département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture que doit incomber cette tâche. A ce sujet nous exposerons ce qui suit :

La division actuelle de l'industrie doit s'occuper aussi, comme tout le monde en convient, de l'encouragement des arts et métiers. Déjà dans l'arrêté fédéral de 1895 figure parmi les attributions du département « l'encouragement de l'industrie et des arts industriels en général ». Pour le faire entendre clairement, nous donnons à la division le titre de : « industrie et arts et métiers ».

Le domaine de cette division comprend toute la législation sur l'industrie et les arts et métiers, et aussi, naturellement, l'exécution de cette législation. Il n'est pas dit expressément, mais il va de soi que cette législation peut concerner, soit ces branches de production comme telles, soit leurs rapports avec les consommateurs ou d'une manière générale avec l'économie politique du pays tout entier. Il pourra se faire naturellement que la division commerciale du département politique soit appelée à coopérer avec d'autres départements. La division de l'industrie et des arts et métiers devra être complétée et ne pas s'occuper exclusivement de la protection ouvrière, mais aussi des intérêts des branches de production comme telles. On rétablira ainsi, pensons-nous,

l'équilibre nécessaire et on affermira la confiance des cercles industriels.

Un second groupe de tâches, auquel on se vouera dans une large mesure, comme on l'a fait jusqu'ici, concerne la préparation et l'exécution de la législation sur le contrat de travail et la protection ouvrière. De ce côté aussi nous avons prévu une extension des attributions en mentionnant spécialement la réglementation du « contrat de travail » parmi les tâches de cette division. Nous rappellerons par exemple l'approbation des contrats normaux de travail, tels que les prévoit le nouveau code des obligations. D'autres tâches du même genre peuvent encore s'offrir. La législation sur les fabriques rentre aussi bien dans la législation sur l'industrie que dans celle sur le contrat de travail et la protection ouvrière.

Un troisième groupe d'attributions concerne l'enseignement professionnel. Celui-ci constitue un encouragement de l'industrie et des arts et métiers et contribue à la prospérité du personnel occupé dans ces branches de production. Outre l'enseignement industriel et professionnel, il comprend l'enseignement commercial et l'enseignement de l'économie domestique.

L'office fédéral des assurances sociales, créé par arrêté fédéral du 19 décembre 1912, a été attribué par cet arrêté au département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, en raison principalement des nombreux rapports de l'assurance en cas de maladie et d'accidents avec l'industrie, les arts industriels et l'agriculture. La politique sociale et l'économie politique sont si étroitement liées qu'il n'est pas possible de les séparer. L'assurance en cas de maladie et d'accidents a certainement une importance éminemment économique. Elle relève ainsi du futur département de l'économie publique. On en peut dire autant de la préparation et de la création d'autres services des assurances sociales.

La division de l'agriculture s'occupe d'une autre grande sphère d'intérêts économiques. Elle se rattache donc aussi par sa nature à ce département. Nous avons déjà traité d'une manière approfondie de ses relations avec la division du commerce; nous rappellerons seulement que la division de l'agriculture aussi bien que celle de l'industrie et des arts et métiers peuvent être appelées à coopérer à la législation douanière, à l'établissement des tarifs des douanes et à la conclusion des traités de commerce.

De la division de l'agriculture nous voudrions détacher la police des épizooties, par quoi serait régularisée une situation qui existe depuis longtemps en fait; nous prévoyons donc la création d'un service vétérinaire rattaché au département de l'économie publique, auquel serait attribué tout le service vétérinaire.

Jusqu'au milieu des années soixante-dix, la police des épizooties a été subordonnée au département de l'intérieur. Elle fut ensuite attribuée au département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture et dirigée par le chef de la division de l'agriculture, qui avait un vétérinaire à sa disposition, comme expert dans les questions techniques importantes. Avec le temps, cet état de choses devint intolérable. Les affaires de la police des épizooties prirent une telle extension que le recours à un expert ne suffit plus et que le manque d'un expert permanent se fit de plus en plus sentir. Lorsque la loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels chargea encore la police des épizooties de la surveillance de l'inspection des viandes à la frontière, l'expert du département, accablé de trop de besogne, se retira en 1910 et le Conseil fédéral le remplaça par un commissaire permanent des épizooties. Dans la suite on fut forcé par les circonstances d'organiser la police des épizooties d'une manière toujours plus indépendante; elle fut complètement séparée de l'agriculture et forme aujourd'hui déjà un service spécial, qui n'a pas néanmoins de base légale. Les frais en sont couverts, comme on sait, par les droits à payer pour l'inspection du bétail et de la viande à la frontière; l'excédent est versé au fonds des épizooties.

La surveillance du service vétérinaire-frontière, le contrôle de tout le trafic du bétail, les relations avec les autorités cantonales quand éclatent des épizooties, le contrôle du nettoyage et de la désinfection du matériel pour le transport du bétail, les inspections des abattoirs, les relations avec les organes des chemins de fer, des douanes et des postes, ainsi qu'avec les différents groupes d'intéressés et les particuliers, tout cela constitue, et d'une manière constante, une lourde besogne. C'est au manque d'organisation qu'il faut attribuer le retard apporté malheureusement à l'examen d'affaires importantes, telles que la solution de postulats pendants (révision de la législation sur la police des épizooties; création d'une station fédérale pour l'étude des épizooties; lutte contre la tuberculose de l'espèce bovine).

Il a été également impossible jusqu'ici de vouer toute l'attention désirable aux nouvelles recherches dans le domaine de la lutte contre les épizooties et de la désinfection.

Il est à prévoir que les conditions de l'importation du bétail deviendront toujours plus difficiles et que le nombre des pays de provenance s'accroîtra. Il en sera de même pour l'importation de la viande. Celle-ci est importée à l'état de congélation ou fraîche. Le trafic-frontière de la viande est soumis actuellement au département de l'agriculture, soit au commissaire des épizooties. L'inspection de la viande à l'intérieur du pays relève du bureau sanitaire, donc du département de l'intérieur. Il résulte de cette anomalie qu'entre l'inspection de la viande à la frontière et l'inspection de la viande à l'intérieur du pays, il n'existe aucune relation. En outre, les abattoirs où à côté du bétail indigène on abat du bétail étranger, sont soumis à la surveillance des deux autorités, du commissaire des épizooties et, indirectement, du bureau sanitaire. Il est clair que l'inspection de la viande à la frontière et l'inspection de la viande à l'intérieur du pays doivent être soumises à la surveillance du même service administratif fédéral. Le commissaire des épizooties, en sa qualité de vétérinaire, est compétent. Mais le bureau sanitaire a l'intention, s'il doit demeurer chargé de l'inspection de la viande à l'intérieur, d'engager un vétérinaire. On aurait alors dans l'administration un double service vétérinaire.

Ajoutons qu'un nouvel article constitutionnel doit donner à la Confédération le droit de légiférer touchant les mesures de police sanitaire à prendre contre les maladies de l'homme et des animaux. Il s'agit ici principalement de la tuberculose chez l'homme et les animaux. Pour préparer et exécuter une législation de cette nature, le bureau sanitaire, en tant qu'il s'agit des maladies des animaux, ne possède aucun organe; il semble donc qu'il y ait lieu de créer un service vétérinaire combiné avec la police des épizooties, plutôt que d'engager des vétérinaires pour le bureau sanitaire.

Du simple point de vue administratif, la création de ce service s'impose comme une nécessité. Dans le service vétérinaire-frontière, il y a actuellement pour 131 bureaux de douanes 74 vétérinaires-frontière, qui doivent naturellement entretenir sans cesse avec l'autorité centrale des relations actives et dont les rapports sur l'importation de bétail ou de viande doivent être l'objet d'un contrôle régulier. A cela s'ajoute une nombreuse correspondance du service avec les

autorités fédérales et cantonales et avec un cercle étendu de particuliers intéressés, puis le soin de recueillir, de trier et de publier les rapports du pays et de l'étranger sur l'état des épizooties, enfin les mesures à prendre en conséquence. Si on charge encore ce service de la surveillance de l'inspection de la viande à l'intérieur, il est certain qu'à tous égards il sera pleinement occupé.

Donc, comme la police des épizooties ne se rattache aujourd'hui au département de l'agriculture que de nom, et comme le chef du département, pour se décharger, doit pouvoir, notamment dans le domaine de la police des épizooties, déléguer des fonctions à un chef de service responsable, nous recommandons vivement la création d'un service vétérinaire qui aurait les attributions susmentionnées.

Cela n'entraînerait qu'un surcroît de dépenses insignifiant; comme on l'a déjà dit, le service se suffirait à lui-même en couvrant ses dépenses avec les droits à payer pour l'inspection du bétail et de la viande à la frontière.

En ce qui concerne l'effectif du personnel, nous n'avons pas l'intention de rien changer. A cet égard aussi nous nous bornerons au strict nécessaire.

La création d'un service vétérinaire constitue un postulat de la revision de la loi sur les épizooties, création qui a été approuvée et appuyée par une commission d'experts. Nous attachons de l'importance à ce que toute cette branche de service soit pourvue d'une organisation unitaire.

Enfin nous proposons d'attribuer au département de l'économie publique le *bureau sanitaire fédéral*, actuellement attaché au département de l'intérieur. Du fait de la police des denrées alimentaires, ce bureau a déjà maintenant de nombreux rapports avec la division de l'agriculture, en particulier avec la police des épizooties. Il ne sera pas mauvais de rapprocher un peu ces branches de service. D'un autre côté, nous allégerons par là, et d'une manière assez considérable, le département de l'intérieur, ce qui était absolument nécessaire.

Nous avons aussi examiné si, au lieu du bureau sanitaire, il ne vaudrait pas mieux attribuer au département de l'économie publique le *service des eaux*. Des raisons assez fortes, tirées de l'utilisation des eaux par l'industrie et les arts et métiers, militent en faveur de cette solution. Mais

comme au service des eaux appartient aussi l'hydrographie nationale qui doit être en rapport étroit avec l'inspection des travaux publics et avec les forêts et comme le côté technique paraît encore être le plus important pour l'utilisation des eaux, nous nous sommes décidés à rattacher l'ensemble du service des eaux au département de l'intérieur.

6. Pour ce qui est de la répartition des affaires dans les autres départements, nous dirons ce qui suit :

En ce qui concerne le département militaire et le département des postes et des chemins de fer, nous avons déjà fait remarquer qu'il n'était pas possible d'alléger beaucoup leur tâche.

Pour le département militaire, on pourrait tout au plus en détacher l'administration des poudres, qu'on avait attribuée précédemment au département des finances. Mais on n'y gagnerait pas grand'chose. Un allègement assez important ne pourra être obtenu que plus tard, quand il existera une cour administrative fédérale à qui seront adressés directement les recours contre les décisions cantonales en matière de taxe militaire. L'attribution des recours visant la loi sur l'assurance militaire au Tribunal des assurances constituera aussi pour le département militaire un soulagement appréciable.

Quant au département des postes et des chemins de fer, nous nous sommes demandé s'il n'y aurait pas lieu d'attribuer l'administration des postes et des télégraphes au département des finances. A l'origine, les postes et les télégraphes formaient à eux seuls un département. La loi fédérale sur la construction et l'exploitation des chemins de fer amena la dissociation de l'ancien département du commerce et des douanes. Les douanes furent attribuées au département des finances, et les chemins de fer et le commerce formèrent le département des chemins de fer et du commerce. En 1878 fut créée la direction générale des postes et constitué le département des postes et des chemins de fer; on y rattacha aussi l'administration des télégraphes, à laquelle vint s'ajouter plus tard l'administration des téléphones.

Les postes et les télégraphes sont des exploitations qui, précédemment surtout, avaient un caractère fiscal. Le service des chèques postaux, qui prend toujours plus d'extension, est un service financier. L'introduction projetée d'une

caisse d'épargne postale augmenterait encore l'importance du rôle financier de l'administration des postes. Suivant l'article 49 de la loi sur les postes, la direction générale des postes place et administre les fonds provenant du service des chèques et virements postaux, et suivant l'article 143 de l'ordonnance d'exécution de la loi sur les postes, la direction générale doit s'entendre au sujet de ces placements avec le département des finances. Il est clair que l'attribution des postes au département des finances faciliterait considérablement ce service et l'introduction des caisses d'épargne postales.

Mais ces raisons ne nous semblent pas décisives. Les chemins de fer, les postes et les télégraphes sont des services publics de communications. Ils effectuent le transport des personnes et des marchandises, et pourvoient aux communications par lettres, par télégraphe et par téléphone. Ils ont entre eux de nombreuses relations et sont continuellement en contact. Ce sont les chemins de fer qui effectuent les envois postaux les plus importants. Dans toutes les grandes gares, il y a des locaux pour le service postal et le personnel de l'administration des postes y a constamment affaire. La poste a grand intérêt à l'établissement des horaires, à cause de l'expédition des lettres et des paquets et aussi de l'organisation des courses postales. L'administration des postes dispose actuellement de plus de 334 fourgons pour le service postal par chemins de fer. L'administration des télégraphes a aussi de nombreux rapports avec les chemins de fer, notamment en ce qui concerne l'établissement et l'entretien des lignes de télégraphes et de téléphones le long des chemins de fer, l'établissement de bureaux de télégraphe et de stations de téléphone. De ces rapports naissent maints différends ou questions à résoudre. La concentration des services dans un seul département favorise l'expédition prompte et convenable des affaires.

Nous ne saurions recommander non plus de séparer les administrations des postes et des télégraphes, car elles sont aussi en relations très étroites, logées généralement sous le même toit et desservies souvent par le même personnel. Si une seule grande tâche doit être le caractère spécial du département politique et du département de l'économie nationale, il en devrait être de même des autres départements. La grande tâche unique du département des postes et des chemins de fer consiste à sauvegarder les intérêts des com-

munications publiques. Tel doit être à l'avenir aussi l'objectif de ce département. Si on attribuaient les postes et les télégraphes au département des finances, cette unité serait détruite et il serait à craindre que peu à peu le caractère fiscal de ces branches d'administration ne devint de nouveau prépondérant, ce qui serait contraire aux besoins du trafic moderne.

Ces raisons nous ont amenés à ne pas modifier essentiellement le département des postes et des chemins de fer. Nous n'avons pu en détacher que les bureaux internationaux et l'inspectorat pour les installations à courant fort; nous nous sommes expliqués ailleurs sur ce point.

En ce qui concerne le *département de l'intérieur*, un besoin d'allègement et de concentration se fait sentir. Des tâches si nombreuses et si hétérogènes ont été avec le temps attribuées à ce département que l'unité en souffre et que la concentration nécessaire sur certaines tâches principales n'est presque plus possible. Une unité rigoureuse, telle qu'elle est prévue pour les départements dont il a été question jusqu'ici et telle qu'elle existe pour le département militaire, pour le département de justice et police et pour le département des finances, ne pourra guère être atteinte pour le département de l'intérieur. Une certaine concentration néanmoins devrait être possible. Il est désirable notamment que le chef de ce département puisse s'occuper, plus que ne le permettent les conditions actuelles, des tâches techniques du département, de celles de la direction des constructions et de l'inspection des travaux publics.

Nous avons déjà dit pour quelles raisons nous désirons incorporer le bureau sanitaire fédéral au département de l'économie publique.

Nous vous proposons en outre de détacher du département de l'intérieur le bureau de statistique, le bureau des poids et mesures et la surveillance de l'exécution de l'article 32^{bis}, dernier alinéa, de la constitution fédérale (dîme de l'alcool), et de les subordonner au département des finances et des douanes. Nous estimons que cela peut se faire sans inconvénient. Enfin nous voudrions attribuer au département de justice et police les affaires concernant « la circulation des automobiles et des cycles », car ce sont surtout des affaires de police ou des affaires essentiellement juridiques comme le règlement de la question de responsabilité civile.

Nous désirons en revanche étendre la division actuelle de l'hydrographie nationale pour en faire un *service des eaux*.

Aujourd'hui, une des tâches qui seraient assignées à ce service, l'étude et l'encouragement de la navigation, est répartie entre différents départements. Le département des chemins de fer s'occupe des questions de tarifs et des rapports de la navigation avec les chemins de fer; le département du commerce et de l'industrie aurait sans doute à représenter les intérêts de la future clientèle de la navigation; le département de l'intérieur, par l'organe de l'hydrographie nationale et de l'inspection des travaux publics, doit examiner les questions techniques et émettre son préavis, et le département politique doit coopérer à la solution des questions internationales. Il n'y a pas à toucher à ce dernier point; mais en ce qui concerne les tâches intérieures, une concentration paraît désirable.

Les affaires relatives à l'utilisation des eaux comme forces hydrauliques ont été traitées jusqu'à présent par le département de l'intérieur. Mais pour élaborer la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, si importante au point de vue économique et si pleine de difficultés au point de vue juridique, l'organisation nécessaire fait asolument défaut. En outre, tandis que les demandes d'autorisation concernant la dérivation à l'étranger de forces hydrauliques sont traitées par le département de l'intérieur, les questions relatives au transport d'énergie électrique (établissement de conduites et expropriations à cet effet) passent par le département des chemins de fer. Celui-ci correspond avec l'inspection des installations électriques à courant fort.

Il va de soi que l'exécution de l'article 24^{bis} de la constitution fédérale concernant la législation sur les forces hydrauliques devrait être attribuée à un seul département. L'utilisation des forces hydrauliques est en rapport très étroit avec la dérivation et la fourniture d'énergie électrique. La possibilité de la navigation dépend de son côté à un haut degré de l'établissement des usines hydrauliques. L'utilisation rationnelle de nos forces hydrauliques a pour le pays une telle importance économique, elle est si grosse de promesses et prend un tel développement, qu'il vaut certainement la peine de créer un service spécial ayant pour tâche d'assurer l'exécution de l'article 24^{bis} et d'appliquer la loi à édicter sur la base de cet article constitutionnel. Ce service,

si on veut qu'il donne ce qu'on attend de lui, doit être pourvu d'hommes versés, les uns dans les questions techniques, les autres dans l'économie politique.

Notre projet indique en traits généraux les tâches qui doivent incomber au service des eaux. Il aurait, entre autres attributions, à préparer et à exécuter les dispositions sur la dérivation à l'étranger de forces hydrauliques, ainsi que sur l'établissement et l'exploitation de conduites et d'installations électriques. Cela ne souffre aucune difficulté. La sphère d'activité du nouveau service doit comprendre en outre les attributions qui appartiennent actuellement à l'hydrographie nationale.

Les travaux essentiellement scientifiques et techniques de l'hydrographie nationale servent de base aux corrections de rivières et de torrents, à l'utilisation des cours d'eau pour la production de l'énergie électrique, et aux études pour le développement de la navigation. L'hydrographie nationale est donc aussi un organe auxiliaire de l'inspection des travaux publics et de l'inspection des forêts. Elle a de nombreux rapports avec ces branches de service et il en doit être de même à l'avenir.

S'occupant aussi de l'utilisation des eaux pour la production de l'énergie électrique et pour le développement de nos routes navigables, l'hydrographie nationale ne doit pas former un dicastère parallèle à celui du nouveau service des eaux; elle est au contraire le noyau qui deviendra le centre du nouveau service. Créer pour les tâches que nous avons énumérées deux services séparés l'un de l'autre, ce serait coudre avec un double fil, par quoi nous voulons dire qu'il faudrait engager un trop nombreux personnel. En outre, l'unité de direction, si importante aussi dans ce domaine, ferait défaut.

Le département de l'intérieur se concentrerait ainsi sur les tâches concernant la culture générale, lesquelles doivent être traitées dans la division de la culture générale, des sciences et des arts; sur les divisions surtout techniques de l'inspection des travaux publics, de la direction des constructions fédérales et de l'économie des eaux, et sur l'inspection des forêts, chasse et pêche.

On aurait pu songer à attribuer l'inspection des forêts, chasse et pêche au département de l'économie publique, car ce service a incontestablement aussi des tâches économiques.

et il a notamment d'étroites relations avec l'agriculture. Mais nous craignons que ce ne fût trop exiger du département de l'économie publique, et nous jugeons les relations entre les forêts et l'inspection des travaux publics pour le moins aussi importantes que les relations des forêts, chasse et pêche avec l'agriculture.

Les modifications que nous proposons d'apporter au *département de justice et police* et au *département des finances et des douanes* résultent de ce que nous avons dit jusqu'ici.

IV.

Après avoir discuté d'une manière détaillée les bases de l'organisation future de l'administration fédérale et la répartition des affaires entre les départements, nous pourrions être plus brefs touchant les dispositions de notre projet.

L'article 1^{er} remplace l'article 5 de l'arrêté fédéral de 1878, mais donne au Conseil fédéral la compétence de prendre, s'il y a lieu, à l'égard aussi des fonctionnaires qui ne sont pas spécialement mentionnés, les dispositions qui répondent aux besoins de l'administration.

L'article 2 remplace l'article 3 de l'arrêté de 1878. Il est modelé sur l'article 12 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, qui règle la même question en ce qui concerne le Tribunal fédéral, et se fonde, pour la désignation des degrés de parenté, sur les dispositions du code civil.

L'article 3 remplace l'article 4 de l'arrêté de 1878 et répond aux dispositions édictées aussi par le Conseil fédéral pour les autres fonctionnaires fédéraux (voir ordonnance du 21 février 1899).

L'article 4 est nouveau et s'entend de lui-même. Il n'était pas superflu néanmoins de formuler une disposition expresse à ce sujet.

Les articles 5 et 6 remplacent les articles 6, 7 et 8 de l'arrêté de 1878.

Les articles 7 et 8 remplacent et complètent l'article 15 et en partie aussi l'article 17 de l'arrêté de 1878. Mais tandis que, pour les élections, ce dernier prévoyait dans la règle le scrutin secret, à l'avenir, pour les élections, la votation « par écrit » ne doit être ordonnée qu'exceptionnellement par une décision spéciale du Conseil fédéral. En fait, actuellement, déjà, les élections aussi ont toujours eu lieu ouvertement. La

majorité absolue des membres présents n'est plus exigée pour les votations; au lieu et place de cette exigence, il est dit expressément que le président vote aussi et qu'en cas de partage des voix sa voix compte double. Si donc, à une votation, on ne compte que six ou que quatre voix et qu'il y en ait trois contre trois ou deux contre deux, c'est le groupe avec lequel vote le président qui a la majorité. Cela répond à la pratique suivie depuis longtemps par le Conseil fédéral et qui paraît le mieux satisfaire aux besoins.

L'article 9 remplace l'article 17 de l'arrêté de 1878; le dernier alinéa répond au deuxième alinéa de l'article 13 complété par l'arrêté fédéral de 1895. La disposition, que le procès-verbal doit contenir les propositions formulées et indiquer la proportion des voix qu'elles ont obtenues, permet de laisser de côté le troisième alinéa de l'article 17 de 1878. Si néanmoins un membre du Conseil fédéral désire par exception faire une déclaration au procès-verbal, il en sera naturellement toujours libre. Il n'est pas besoin pour cela d'une disposition légale.

L'article 10 répond à l'article 16 de l'arrêté de 1878.

L'article 11 répond à l'article 18 de l'arrêté de 1878; il est le complément nécessaire de l'article 2.

L'article 12 reproduit l'article 19 de l'arrêté de 1878, mais le complète par un alinéa suivant lequel le chancelier peut être autorisé par le Conseil fédéral à signer seul certains actes. C'est nécessaire pour épargner au président de la Confédération une foule de signatures qu'il est tenu actuellement de donner et qui lui prennent mal à propos beaucoup de temps, puisqu'il doit lire tout ce qu'il signe. Il s'agira le plus souvent d'affaires intérieures, mais il ne serait guère possible et il ne conviendrait pas non plus de les énumérer et de les préciser dans la loi. Il faut laisser ici toute liberté au Conseil fédéral et lui donner en conséquence des compétences illimitées à cet égard. Il prendra naturellement la responsabilité de ce qu'il ordonnera.

L'article 13 remplace l'article 11 de l'arrêté de 1878 et le complète en ce qui concerne la nomination et l'avancement des officiers instructeurs, pour lesquels l'organisation militaire de 1907 contient des dispositions spéciales.

Dans les articles 14 à 18 nous avons réuni les dispositions qui concernent le président de la Confédération et la division présidentielle. Nous avons jugé à propos de relever

spécialement que le président de la Confédération représente la Confédération vis-à-vis de la Suisse et de l'étranger. Nous avons voulu marquer par là que, par la nouvelle organisation, la situation du président de la Confédération ne doit subir aucune diminution. A cette disposition s'en rattache une autre, essentielle pour la création d'une direction stable du département politique, savoir que, outre la présidence, le président de la Confédération dirige les affaires du département qui lui est attribué lors de la répartition des départements. Ce sera, dans la règle, le département qu'il gérera jusque là; mais ce ne sera pas nécessairement celui-là, car la répartition des départements entre les membres du Conseil fédéral doit être révisée chaque année (voir article 22 de notre projet).

Par l'article 15 nous voudrions sanctionner légalement l'institution déjà ancienne de ce qu'on appelle les décisions présidentielles.

Au président de la Confédération sont subordonnés le chancelier de la Confédération, les vice-chanceliers et la Chancellerie fédérale. Ils forment, sous la direction du président de la Confédération, la division présidentielle. Nous évitons à dessein de parler d'un premier et d'un second vice-chancelier pour avoir toute liberté dans la répartition des tâches qui incombent aux vice-chanceliers. C'est dans cette vue aussi qu'est rédigé l'article 17 du projet.

L'article 18 énumère les attributions de la Chancellerie fédérale, comme nous l'avons fait pour les attributions des départements et des services qui en dépendent. Nous proposons de charger aussi la Chancellerie fédérale de l'organisation des élections et votations fédérales, ainsi que de la réception et de la publication des résultats des élections et votations. Ce service est attribué par l'arrêté de 1895 au département politique, mais il était déjà fait maintenant par la Chancellerie fédérale, dans les attributions de laquelle il rentre naturellement.

Le chapitre III traite des départements et contient d'abord quelques dispositions générales qui doivent remplacer les articles 20 et 21 de l'arrêté fédéral de 1878.

L'article 19 autorise le Conseil fédéral à déléguer aux départements et aux services qui leur sont subordonnés la compétence d'expédier certaines affaires. Quand le Conseil fédéral fait usage de cette faculté, le recours contre les dis-

positions prises par les départements ou leurs services demeure réservé. En réalité, le Conseil fédéral possédait déjà cette compétence. C'est ainsi que, dans les années 1879 et 1883, le Conseil fédéral a déjà, de son propre chef, chargé la Chancellerie fédérale d'expédier nombre d'affaires que jusque là il avait traitées lui-même et qui avaient surtout un caractère formel. A cet égard, l'arrêté du Conseil fédéral du 9 avril 1897 concernant les compétences des départements et des chefs de service, et l'arrêté du Conseil fédéral du 9 juin 1908 concernant le mode de procéder de l'administration militaire avaient une importance particulière. L'arrêté fédéral de 1878, à l'article 20, disposait également ce qui suit: « Sous réserve de la décision définitive du Conseil fédéral, les départements règlent les affaires qui leur sont renvoyées, soit en vertu de dispositions légales, soit par suite de décisions spéciales du Conseil fédéral. » Nous ne voulons donc pas créer un nouveau droit, mais seulement formuler avec plus de précision le droit existant, et notre projet ne doit être que la base d'un nouveau progrès dans la réforme de l'administration visant à décharger le Conseil fédéral et ses membres.

Nous déclarons dès le début qu'à cet égard il faut agir énergiquement, si on veut obtenir de bons résultats. Telle est notre volonté bien arrêtée et nous passerons à l'exécution dès que l'acceptation de notre projet aura créé une base solide pour l'organisation de l'administration fédérale. Sans doute, il faudra examiner soigneusement dans chaque cas si et comment une délégation de compétences peut avoir lieu. Cet examen et le souci de conserver la plus grande harmonie possible entre les principes directeurs, exigeront un travail considérable et très délicat. Mais une telle tâche, qui doit porter sur tous les détails de l'administration, ne se prête pas à la discussion dans de grandes assemblées. C'est en réalité une affaire intérieure de l'administration; elle devrait donc être accomplie par le Conseil fédéral, qui est le premier responsable de la bonne marche de l'administration et qui, par l'expérience journalière qu'il a de celle-ci, est aussi le mieux à même de la connaître. Si à tel ou tel égard le Conseil fédéral venait à faire fausse route ou si avec le temps on constatait des inconvénients, l'Assemblée fédérale, grâce à son droit de surveillance, pourra toujours donner les instructions nécessaires.

Nous estimons que le Conseil fédéral doit être autorisé à déléguer des compétences même dans le cas où la loi se

sert de l'expression : le Conseil fédéral dispose, arrête, ordonne, ou d'une expression analogue. Autrement, il faudrait reviser toute la législation fédérale avant de réformer l'administration. Mais il ne faut pas prendre ces expressions dans un sens trop étroit; il suffit dans ces cas de réserver le recours au Conseil fédéral contre les décisions des autorités subordonnées.

L'article 21 de notre projet prévoit l'institution de délégations permanentes choisies au sein du Conseil fédéral. Une délégation de ce genre doit être instituée pour la discussion préalable de la législation douanière, des tarifs des douanes et des traités de commerce. Nous nous sommes déjà expliqués à ce sujet. Une autre délégation permanente est prévue pour l'examen préalable de questions de chemins de fer importantes. Mais le Conseil fédéral doit aussi désigner dans son sein des délégations pour l'examen préalable d'autres affaires particulièrement importantes et d'une portée générale. De cette manière on peut simplifier et améliorer le mode de procéder; c'est en outre le moyen, là où plusieurs départements sont intéressés, d'assurer l'unité indispensable dans l'expédition des affaires.

A l'article 22 nous maintenons la disposition de l'arrêté de 1895, suivant lequel le Conseil fédéral répartit chaque année les départements entre ses membres. Bien que la raison principale de cette disposition, l'union du département politique avec la présidence, ne doive pas subsister, il sera bon que le Conseil fédéral discute chaque année s'il y a lieu de rien changer à la direction des départements ou à la désignation des suppléants.

Ici également nous voudrions donner au Conseil fédéral la possibilité, pour certains départements, de mettre, s'il y a lieu, un secrétaire personnel à la disposition du chef du département. Pour les départements qui n'ont pas de chancellerie ou de secrétariat général, le besoin s'en est fait souvent sentir.

L'article 23 donne à l'Assemblée fédérale la compétence de prononcer sur les modifications concernant la répartition des affaires entre les départements, et autorise le Conseil fédéral à modifier les attributions à l'intérieur des départements. Nous avons déjà donné la raison de cette disposition.

L'article 24 enfin indique quels sont les départements; nous avons donné les éclaircissements voulus sur ce point.

La répartition des affaires entre les divers départements est réglée aux articles 25 à 32. Nous avons déjà traité cette question d'une manière détaillée. Si le département militaire est, quant à la forme, traité un peu autrement que les autres départements, la raison en est que l'organisation de l'administration militaire de la Confédération et la répartition des attributions entre ses divers services sont déjà réglées par l'organisation militaire du 12 avril 1907.

Les nouveaux services et les nouvelles affaires non prévus dans le projet seront attribués par le Conseil fédéral au département dans les attributions duquel ils rentrent le plus naturellement.

Un chapitre nouveau traite des « services » (art. 33 à 37). Il faut, selon nous, borner à quelques principes généraux les dispositions à prendre à ce sujet. Les conditions sont extrêmement différentes suivant les départements, et l'expérience seule montrera comment dans chaque cas particulier il y a lieu d'appliquer ces principes. C'est pourquoi on doit réserver au Conseil fédéral la compétence d'édicter, s'il le faut, des règlements organiques particuliers pour les divers services. Les administrations, notamment, dont les organes sont disséminés dans tout le pays, exigent un traitement spécial; en première ligne, les chemins de fer fédéraux, qui d'après la loi sur le rachat appartiennent également à l'administration fédérale, mais qui ont et doivent avoir leur organisation particulière; puis l'administration des postes et des télégraphes, l'administration des douanes et les exploitations fédérales en régie.

Nous croyons néanmoins qu'il est bon d'édicter quelques principes généraux. Les responsabilités doivent être fixées dans la loi, de même que la compétence des chefs de service d'agir d'une manière autonome et de leur propre initiative dans les limites indiquées par la loi. Il faut préciser jusqu'à quel point les services fédéraux peuvent correspondre directement avec d'autres services, avec des autorités cantonales et avec des corporations, des sociétés et des particuliers. Ces relations directes doivent favoriser l'expédition des affaires, en faciliter l'intelligence et permettre d'éviter des écritures inutiles; bien compris et bien appliqué, ce mode de procéder sera un moyen de traiter les affaires d'une manière rationnelle et conforme aux intérêts généraux, comme de mettre un terme à la routine bureaucratique. Mais il faut aussi prévoir un contrôle, qui permette d'intervenir quand

c'est nécessaire, et d'assurer la marche bien ordonnée de l'administration.

Tout cela ne doit pas dépendre de contingences personnelles. Il s'agit dans les dispositions que nous avons établies de maximes administratives qui doivent dominer l'esprit entier de l'administration. C'est seulement lorsque tous ses organes seront pénétrés de ces principes et s'y conformeront dans la pratique, que ces dispositions auront atteint leur but. Nous ne nous dissimulons pas qu'auparavant il faudra détruire maint préjugé, triompher de douces habitudes enracinées. Mais il faut bien s'attaquer une fois au problème et nous avons le ferme espoir qu'un travail sérieux permettra de réaliser les progrès recherchés.

Parmi les dispositions finales, l'article 41 seul réclame une brève observation. Il se passera un certain temps avant qu'on puisse reviser les lois d'organisation des départements et les mettre dans toutes leurs parties en harmonie avec le nouvel ordre de choses. Mais cela ne devrait pas empêcher, une fois le projet de loi adopté, de le mettre en vigueur sans tarder. Pour que ce soit possible, il faudrait autoriser le Conseil fédéral à apporter provisoirement aux attributions des fonctionnaires les modifications que nécessite la loi. Il va de soi qu'une telle autorisation n'aurait qu'un caractère provisoire, mais il y a lieu, dans l'intérêt d'une bonne organisation, d'adapter sans retard aux conditions nouvelles le personnel de l'administration.

V.

Pour terminer, nous reviendrons sur la question déjà effleurée de l'examen de notre projet par le parlement. Il appartient naturellement aux conseils législatifs eux-mêmes de décider comment ils veulent procéder. Mais, la situation étant un peu extraordinaire, on n'en voudra pas au Conseil fédéral d'exprimer aussi son sentiment sur la question.

Dans son rapport du 2 juillet 1909, le Conseil fédéral n'avait à s'occuper que de la question de la réorganisation du département politique. Il proposait de maintenir l'organisation actuelle de ce département, mais se déclarait disposé à examiner de plus près la question de la réorganisation du Conseil fédéral et de ses départements, ainsi que la question de leur mode de procéder dans le sens des considérations du rapport, et comptait vous soumettre, le moment venu, ses pro-

positions. Le 20 octobre 1909, le Conseil des Etats adoptait la proposition du Conseil fédéral et insérait au procès-verbal les déclarations suivantes : « 1. Il est pris acte du rapport du Conseil fédéral du 2 juillet 1909, dans le sens du maintien de l'organisation actuelle du département politique. 2. Le Conseil fédéral est invité à entreprendre le plus tôt possible la réorganisation de l'administration fédérale, notamment par l'institution d'un tribunal administratif. » Le 20 décembre 1911, le Conseil fédéral soumettait à l'Assemblée fédérale un message et la proposition de reviser la constitution fédérale en vue de la création d'une cour administrative. Le Conseil des Etats a adopté cette proposition en y apportant quelques changements et quelques additions. Actuellement cet objet est pendant devant le Conseil national, qui l'a renvoyé à la commission chargée aussi de l'examen préalable de notre rapport sur la réorganisation du département politique. En 1910 déjà, la majorité de cette commission s'est prononcée dans un sens contraire à la décision du Conseil des Etats, soit pour une direction stable du département politique. Mais une minorité proposa de reviser la constitution fédérale dans le sens que voici : 1. élévation à neuf du nombre des membres du Conseil fédéral, dont deux au moins doivent appartenir à la Suisse romande; 2. élection du Conseil fédéral par le peuple; 3. nomination du président de la Confédération pour trois ans. Le 17 octobre 1912 enfin, la commission du Conseil national, tout en maintenant la création d'une direction stable du département politique, demandait au Conseil fédéral un rapport et des propositions sur la question de savoir si le nombre des membres du Conseil fédéral ne devrait pas être élevé à neuf. La composition du Conseil fédéral ayant changé entre temps, la majorité de ce Conseil s'est prononcée en faveur d'une direction stable du département politique. Dans le présent rapport, le Conseil fédéral se déclare favorable à cette idée. En revanche, il est contraire à l'élévation du nombre de ses membres à neuf. Il joint à son message un projet de loi concernant l'organisation de l'administration fédérale, dans lequel il montre en quoi devrait consister, selon lui, cette revision.

Suivant les dispositions existantes, les conseils devraient d'abord fixer la priorité et nommer leurs commissions pour ce projet de loi.

Le plus simple serait de considérer notre rapport de 1909 comme liquidé par le projet actuel. La question d'une direc-

tion stable du département politique devrait alors être résolue lors de la discussion de notre projet de loi. Les questions, telles que celle de l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral, pourraient être discutées et décidées lors de la discussion sur l'entrée en matière.

Sur la question de priorité, les conseils s'entendront sans doute facilement.

Nous vous recommandons d'adopter notre projet et saisissons cette occasion pour vous renouveler, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération

Berne, le 13 mars 1913.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

MÜLLER.

Le chancelier de la Confédération,

SCHATZMANN.

(Projet.)

Loi fédérale
concernant
l'organisation de l'administration fédérale.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 13 mars 1913 sur
l'organisation de l'administration fédérale,

décète :

I. Dispositions générales.

Article premier. Le siège du Conseil fédéral, de ses départements et de la Chancellerie fédérale est à Berne.

Les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération, les deux vice-chanceliers doivent demeurer à Berne. Il en est de même des chefs de ceux des services de l'administration fédérale dont le siège est à Berne.

En ce qui concerne le domicile des autres fonctionnaires fédéraux, le Conseil fédéral prend, s'il y a lieu, les dispositions qui répondent aux besoins de l'administration.

Art. 2. Les parents et alliés en ligne directe; les parents et alliés en ligne collatérale, jusqu'au quatrième degré inclusivement; les maris de sœurs, ainsi que les personnes unies.

par un lien d'adoption, ne peuvent siéger en même temps au Conseil fédéral.

Le même degré de parenté ne peut exister non plus entre un membre du Conseil fédéral et le chancelier ou les vice-chanceliers, ni entre un membre du Conseil fédéral et le secrétaire de son département ou les chefs de service subordonnés à son département.

Celui qui, en contractant mariage, entre dans un des rapports de parenté susindiqués se démet, par ce fait, de ses fonctions.

Art. 3. Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ne peuvent revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession, ni la faire exercer par des tiers. Ils ne peuvent en particulier faire partie du conseil d'administration ou de la direction d'une société ayant un but de lucre.

Art. 4. Les délibérations du Conseil fédéral ne sont pas publiques. Il lui est toutefois loisible d'y appeler des fonctionnaires ou des experts pour donner des renseignements.

Art. 5. Les délibérations du Conseil fédéral sont dirigées par le président de la Confédération; en son absence, par le vice-président, et, en cas d'empêchement de celui-ci, par le membre qui a le plus d'ancienneté.

Les membres nommés en cas de vacance extraordinaire prennent rang d'après la date de leur élection. Ils remplacent en revanche leurs prédécesseurs pour la durée de leurs fonctions.

Art. 6. Le chancelier de la Confédération assiste aux séances du Conseil fédéral avec un vice-chancelier ou un fonctionnaire de la Chancellerie fédérale que désigne le chancelier.

Ils tiennent le procès-verbal et pourvoient à la communication des décisions prises.

Si le chancelier est empêché d'assister à une séance, il est remplacé par l'un des deux vice-chanceliers, et, si ceux-ci sont également empêchés, par un fonctionnaire de la Chancellerie fédérale que désigne le chancelier.

Art. 7. Le Conseil fédéral prend ses décisions en votant ouvertement. Exceptionnellement, lorsqu'il s'agit d'élections, il peut décider que la votation aura lieu par écrit.

Toutes les décisions sont prises à la majorité des voix; une décision toutefois n'est valable que si elle a réuni trois voix au moins.

Pour rapporter une décision, il faut quatre voix au moins.

Art. 8. Le président vote. En cas de partage des voix, sa voix compte double.

Les élections ont lieu à la majorité absolue des membres présents.

Art. 9. Le procès-verbal des délibérations du Conseil fédéral indique les membres présents et les absents.

Le procès-verbal doit contenir les propositions qui ont été formulées et indiquer la proportion des voix qu'elles ont obtenues.

A chaque séance est soumise au Conseil une liste que dresse le chancelier des pièces renvoyées aux départements depuis la dernière séance.

Art. 10. Aucun membre ne peut s'absenter d'une séance du Conseil fédéral sans se faire excuser.

Le président peut accorder un congé pour une semaine; pour un congé plus long, il faut l'autorisation du Conseil.

Art. 11. Lorsqu'un membre du Conseil, ou un de ses parents ou alliés aux degrés prévus à l'article 2, a un intérêt personnel à une délibération, ce membre est tenu de se retirer.

Art. 12. Les arrêtés et les décisions émanant du Conseil fédéral sont signés, au nom de cette autorité, par le pré-

sident de la Confédération et par le chancelier ou, en cas d'empêchement, par ceux qui les remplacent.

Le chancelier peut être autorisé par le Conseil fédéral à signer seul certains actes.

Art. 13. La nomination des fonctionnaires et des employés à poste fixe de la Confédération a lieu après une mise au concours. Sont réservés la nomination et l'avancement des officiers d'instruction, pour lesquels il existe des dispositions spéciales.

II. Le président de la Confédération et la division présidentielle.

Art. 14. Le président de la Confédération représente la Confédération vis-à-vis de la Suisse et de l'étranger et s'acquiesce, d'une manière générale, des obligations attachées à sa dignité.

Il dirige en outre les affaires du département qui lui est attribué lors de la répartition des départements.

Art. 15. Le président de la Confédération est chargé de la direction des affaires du Conseil fédéral et de l'examen préalable des affaires soumises par les départements au Conseil fédéral. Il surveille le fonctionnement de toute l'administration fédérale et pourvoit à ce que les départements liquident sans retard les affaires qui leur sont renvoyées.

Le Conseil fédéral peut autoriser le président de la Confédération à liquider en son nom, par décision présidentielle, certaines affaires d'un caractère plutôt formel ou d'importance secondaire.

Art. 16. Au président de la Confédération sont subordonnés le chancelier de la Confédération, les vice-chanceliers et la Chancellerie fédérale.

Le président de la Confédération donne au chancelier de la Confédération les instructions nécessaires. Il reçoit

ses propositions destinées au Conseil fédéral et les soumet à celui-ci, en y joignant ses observations et propositions.

Le chancelier de la Confédération est le premier auxiliaire du président dans l'examen des affaires qui incombent à ce dernier.

Art. 17. Le chancelier de la Confédération est à la tête de la Chancellerie fédérale.

Les vice-chanceliers sont ses substituts. Ils sont en même temps secrétaires du Conseil fédéral et, après le chancelier, les fonctionnaires supérieurs de la Chancellerie fédérale.

Un des vice-chanceliers est spécialement chargé de contrôler la rédaction française des arrêtés et décisions émanant du Conseil fédéral.

Art. 18. La Chancellerie fédérale a pour attributions :

1. le secrétariat de l'Assemblée fédérale, le secrétariat et la correspondance du Conseil fédéral;
2. l'ouverture, l'enregistrement et la répartition des pièces adressées au Conseil fédéral, l'enregistrement et l'expédition des envois émanant du Conseil fédéral;
3. l'organisation et la surveillance du service sténographique de l'Assemblée fédérale;
4. la publication de la *Feuille fédérale* et du *Recueil des lois et arrêtés fédéraux*;
5. le service des imprimés de la Confédération;
6. l'organisation des élections et votations fédérales, la réunion et la publication des résultats des élections et votations;
7. le service d'économat de l'administration fédérale;
8. l'organisation et la surveillance du service des huissiers.

III. Départements.

1. Dispositions générales.

Art. 19. Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.

Le Conseil fédéral est toutefois autorisé à déléguer aux départements et aux services qui leur sont subordonnés la compétence de liquider certaines affaires. Quand le Conseil fédéral fait usage de cette faculté, le recours contre les dispositions prises par les départements ou les services qui leur sont subordonnés demeure réservé.

Art. 20. Le Conseil fédéral prononce sur les questions de compétence entre les départements.

Les affaires du ressort de plusieurs départements sont renvoyées pour préavis aux départements respectifs. Le Conseil fédéral désigne celui qui doit faire le rapport principal.

Art. 21. Pour l'examen préalable de la législation douanière, des tarifs des douanes et des traités de commerce, il est institué au sein du Conseil fédéral une commission permanente composée des chefs du département politique, du département des finances et des douanes et du département de l'économie publique.

Pour l'examen préalable des affaires de chemins de fer importantes, il est également institué une commission permanente composée des chefs du département des chemins de fer, du département politique et du département des finances et des douanes.

Le Conseil fédéral peut aussi nommer dans son sein des commissions pour l'examen préalable d'autres affaires particulièrement importantes et d'une portée générale.

Art. 22. Le Conseil fédéral répartit à la fin de chaque année les départements entre ses membres. Chaque membre est tenu de se charger de l'un d'eux.

Chaque chef de département a un suppléant, qui le remplace en cas d'absence ou d'empêchement.

Le Conseil fédéral est autorisé, pour certains départements, à mettre, s'il y a lieu, un secrétaire à la disposition du chef du département.

Art. 23. L'Assemblée fédérale prononce sur les modifications concernant la répartition des affaires entre les départements, telle qu'elle est réglée par la présente loi.

Le Conseil fédéral est autorisé à modifier, à l'intérieur des départements, les attributions et la répartition des branches de service.

Art. 24. Les départements sont les suivants:

1. le département politique;
2. le département de l'intérieur;
3. le département de justice et police;
4. le département militaire;
5. le département des finances et des douanes;
6. le département de l'économie publique;
7. le département des postes et des chemins de fer.

2. Répartition des affaires entre les départements.

Département politique.

Art. 25. Le *département politique* a dans ses attributions :

I. *Division politique.*

1. La préparation des affaires étrangères et, lorsque mission lui en est donnée, le soin de les liquider; en particulier le maintien de l'indépendance, de la neutralité et de la sûreté de la Suisse, ainsi que la sauvegarde de ses rapports internationaux.

Les légations et consulats suisses.

Les légations et consulats étrangers.

Le soin de renseigner le Conseil fédéral sur les événements politiques à l'étranger. La présentation de rapports périodiques au Conseil fédéral sur la marche des affaires extérieures.

La préparation des traités avec l'étranger, de concert avec les départements spécialement intéressés.

L'entremise des relations officielles entre les cantons et les gouvernements étrangers. L'examen des traités que les cantons ont le droit de conclure de leur chef avec des autorités étrangères.

La protection des citoyens suisses à l'étranger et la sauvegarde des intérêts suisses vis-à-vis de l'étranger.

La surveillance et le règlement des rapports de frontière avec l'étranger.

Les rapports de frontière et de territoire des cantons entre eux, en tant que le Tribunal fédéral n'est pas compétent.

2. Les bureaux internationaux, avec la collaboration des départements intéressés, en ce qui concerne les questions techniques.

3. La préparation et l'exécution de la législation sur le droit de cité suisse. Les affaires d'option.

4. La législation sur les élections et votations fédérales.

5. L'organisation et le mode de procéder des autorités fédérales.

6. La préparation et l'exécution de la législation sur l'émigration.

II. *Division du commerce.*

1. La sauvegarde des intérêts économiques de toutes les branches de production vis-à-vis de l'étranger; en particulier l'encouragement du commerce et de l'écoulement de la production suisse à l'étranger.

2. La coopération à la législation douanière, à l'établissement des tarifs des douanes et à la conclusion des traités de commerce.

3. Les contestations relatives au trafic international.

4. Les expositions internationales (sauf les expositions des beaux-arts et les expositions scolaires).

5. La rédaction et la publication de la *Feuille officielle suisse du commerce*.

6. Les taxes de patente des voyageurs de commerce.

Département de l'intérieur.

Art. 26. Le *département de l'intérieur* a dans ses attributions :

I. Division de la culture générale, des sciences et des arts.

1. Les archives fédérales; la bibliothèque nationale; la bibliothèque centrale de l'administration fédérale; le musée national; autres collections historiques et artistiques.

2. L'Ecole polytechnique fédérale et les établissements qui lui sont annexés; la station centrale de météorologie.

3. L'instruction, conformément aux articles 27 et 27^{bis} de la constitution fédérale.

4. L'assistance intercantonale des indigents; la surveillance de l'entretien et de la sépulture des ressortissants pauvres d'un canton tombés malades ou décédés dans un autre canton.

5. La protection des arts; la conservation des antiquités nationales et des monuments historiques.

6. Les fondations que le département a été chargé d'administrer.

7. L'appui aux sociétés et aux particuliers qui poursuivent des buts de culture générale.

II. Inspection des travaux publics.

1. La police des eaux, conformément à l'article 24 de la constitution fédérale.

2. La surveillance de l'exécution et de l'entretien des travaux de correction de cours d'eau, de routes ou autres travaux publics subventionnés par la Confédération. L'examen des projets pour lesquels il est demandé une subvention et le préavis sur ces projets. Les inspections pendant l'exécution des travaux subventionnés. Le calcul et le paie-

ment des subventions. Les inspections concernant l'entretien des ouvrages subventionnés.

3. Le préavis relatif aux projets de ponts sur les cours d'eau subventionnés par la Confédération.

4. Le préavis sur les projets de navigation intérieure.

5. Le préavis concernant l'entretien des routes postales.

III. *Direction des constructions.*

1. Entretien des bâtiments fédéraux, travaux de reconstruction et d'agrandissement desdits, constructions nouvelles.

2. Entretien des routes, chemins, ponts, sections de rivières, ruisseaux et canalisations d'eau sur les domaines de la Confédération, ouvrages nouveaux.

3. Assurance des bâtiments fédéraux contre l'incendie.

4. Achat et entretien du mobilier de l'administration centrale; assurance de ce mobilier.

5. Service des bureaux dans les bâtiments abritant les services de l'administration centrale. Jardinage, entretien des plantations et décoration des palais fédéraux et d'autres bâtiments de l'administration centrale.

6. Aménagement de bureaux pour l'administration centrale.

IV. *Inspection des forêts, chasse et pêche.*

1. La préparation et l'exécution de la législation fédérale sur les forêts, la chasse et la pêche. L'examen des législations cantonales sur cette branche d'administration, et le préavis.

2. L'examen des demandes de subvention pour projets de reboisement, et l'examen des projets de travaux de défense et de construction de chemins; le préavis sur ces objets. La surveillance de l'exécution et de l'entretien d'ouvrages subventionnés. Le calcul et le paiement des subventions.

3. Les conventions internationales sur la pêche et la protection des oiseaux. La surveillance de leur exécution.

V. *Service des eaux.*

1. Etudes et relevés sur le régime des eaux suisses en vue d'utiliser ces eaux comme forces hydrauliques, de les mettre au service de la navigation, et de prévenir les dommages qu'elles peuvent causer.

2. La préparation technique et économique de l'utilisation des eaux, ainsi que l'examen préalable et l'exécution de la législation et des traités sur la matière.

3. La préparation et l'exécution des dispositions sur la dérivation à l'étranger de forces hydrauliques, et sur l'établissement et l'exploitation de conduites et d'installations électriques.

Département de justice et police.

Art. 27. Le département de justice et police a dans ses attributions :

I. *Division de la justice.*

1. La préparation de la législation fédérale sur le droit civil, le droit pénal et la procédure.

2. La garantie des constitutions cantonales, l'approbation des lois et ordonnances cantonales qui sont soumises à l'examen des autorités fédérales et rentrent dans la sphère d'activité du département.

3. L'examen des traités (concordats) entre les cantons, et la coopération à la négociation des traités et des conventions avec des Etats étrangers, en tant qu'il s'agit de conventions de droit civil, de droit pénal ou de procédure.

4. La surveillance de l'état civil et l'échange d'actes d'état civil.

5. La surveillance du registre du commerce.

6. Les recours relatifs:

a. à l'interdiction de l'ordre des Jésuites (art. 51 const. féd.);

b. au droit de disposer des lieux de sépulture (art. 53, 2^e alinéa, const. féd.);

c. à des dispositions des traités concernant l'établissement et la libre circulation, sous réserve de la coopération du département politique;

d. au droit civil suisse, en tant que ces contestations ne concernent pas le registre foncier.

7. Le rapport sur les recours au Conseil fédéral contre des décisions d'un département, à moins qu'un autre département n'en soit chargé; les rapports sur d'autres propositions des départements.

8. Le préavis sur des questions juridiques, à l'intention des divers services de l'administration.

9. L'exécution des conventions internationales de droit civil et de procédure, sauf la procédure d'assistance judiciaire.

10. Les affaires de succession et les renseignements juridiques aux représentants de la Suisse à l'étranger ou de l'étranger en Suisse.

11. L'exécution des arrêts du Tribunal fédéral.

II. *Bureau du registre foncier.*

1. La préparation et l'exécution de la législation fédérale sur le registre foncier et la mensuration.

2. La surveillance de l'établissement et de la tenue du registre foncier, ainsi que de l'exécution et du complément de la mensuration dans les cantons.

3. Les recours visant les dispositions légales relatives au registre foncier et à la mensuration.

III. *Division de la police.*

1. L'examen et le soin des affaires d'extradition, ainsi que la surveillance de l'exécution des extraditions accordées par la Suisse ou par l'étranger. Les demandes d'exercer des poursuites, remplaçant l'extradition.

2. Les rapatriements, les cas d'assistance et les relations avec l'étranger au sujet de la procédure de réception.

3. L'assistance judiciaire.

4. Les transports de police.

5. La surveillance de la police non politique des étrangers. L'incorporation des heimatlosen.

6. La tenue d'un registre central des casiers judiciaires avec enregistrement anthropométrique et la publication d'un moniteur central de police.

7. L'examen des traités entre cantons (concordats) et la coopération à la négociation des traités et des conventions avec des Etats étrangers concernant l'établissement, l'assistance publique, la procédure de réception, l'extradition et l'assistance judiciaire en matière civile et pénale.

8. La préparation et l'exécution de la législation fédérale sur des matières de police.

9. La circulation des automobiles et des cycles.

IV. *Ministère public.*

1. La préparation et l'exécution de la législation fédérale en matière de droit pénal, de droit de procédure pénale et d'exécution des peines.

2. Le maintien de la tranquillité et de l'ordre public à l'intérieur.

3. La police politique des étrangers; les dispositions concernant les expulsions à ordonner par le Conseil fédéral.

4. Les recours en grâce, en tant qu'ils ne visent pas des jugements militaires.

V. *Bureau des assurances.*

1. La surveillance de l'exploitation d'entreprises privées ayant obtenu une concession dans le domaine de l'assurance.

2. La préparation des lois fédérales sur les assurances et la coopération à l'élaboration de ces lois.

VI. *Bureau de la propriété intellectuelle.*

1. Application de la législation fédérale :

a. sur les brevets d'invention;

- b. sur la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications de provenance et des mentions de récompense industrielles;
- c. sur les échantillons et modèles industriels;
- d. sur la propriété littéraire et artistique.

2. La préparation de la législation fédérale sur la propriété intellectuelle et la coopération à la négociation des traités et des conventions avec des Etats étrangers sur cette matière.

Département militaire.

Art. 28. Le *département militaire* est chargé de l'examen préalable et du soin des affaires résultant de l'exécution de la loi sur l'organisation militaire, en particulier :

1. La division territoriale militaire.
2. Les contrôles militaires.
3. Le recrutement.
4. L'organisation de l'armée.
5. La nomination, la promotion, le transfert et la démission des officiers. La nomination des commandants; le relèvement d'un officier de son commandement.
6. L'exclusion de militaires du service personnel.
7. L'instruction de l'armée :
 - a. instruction préparatoire :
 - enseignement de la gymnastique à la jeunesse masculine, pendant la période d'obligation scolaire, instruction militaire préparatoire après la période d'obligation scolaire;
 - b. instruction des hommes :
 - Corps des instructeurs,
 - instruction des recrues, des sous-officiers et des officiers, des états-majors et des troupes, dans les écoles et les cours,
 - tir (tir obligatoire, subventions aux sociétés de tir, organisation de cours de maîtres de tir),
 - encouragement à l'instruction militaire volontaire,
 - section des sciences militaires de l'Ecole polytechnique.

8. L'armement et l'équipement personnel, l'équipement de corps et le reste du matériel de guerre, en particulier :
l'acquisition et la fabrication de matériel (ateliers militaires), l'administration du matériel,
l'inspection de l'équipement en mains des militaires.
 9. La solde, l'entretien et le logement des troupes.
 10. La justice militaire.
 11. Les fortifications.
 12. La topographie nationale.
 13. L'organisation de la préparation à la guerre, en particulier :
la préparation de la mobilisation de l'armée;
l'achat de provisions pour l'armée;
les mesures pour tenir l'armée au complet;
les mesures préparatoires pour la construction et la destruction d'ouvrages;
les mesures préparatoires pour le service territorial et pour l'exploitation militaire des services de transport.
 14. L'assurance militaire.
 15. La taxe militaire.
 16. La contribution aux frais résultant du remplacement des instituteurs appelés à faire du service comme sous-officiers ou officiers.
 17. La contribution aux frais d'assistance des familles de militaires qui font du service.
 18. L'administration des poudres.
 19. La surveillance de l'exécution de l'organisation militaire dans les cantons.
- L'organisation de l'administration militaire de la Confédération et la répartition des attributions entre les divers organes sont réglées par les articles 167 à 184 de l'organisation militaire du 12 avril 1907.

Département des finances et des douanes.

Art. 29. Le *département des finances et des douanes* a dans ses attributions :

I. *Administration des finances.*

1. La préparation et l'exécution de la législation sur les finances de la Confédération.
2. L'administration des finances fédérales et des fonds spéciaux.
3. L'administration des immeubles fédéraux, en tant que d'autres départements n'en sont pas chargés.
4. La préparation des emprunts.
5. L'établissement annuel du projet du budget et des projets de demandes de crédits supplémentaires.
6. L'établissement du compte d'Etat.
7. La surveillance des caisses et de la comptabilité de la Confédération.
8. La coopération de la Confédération à l'administration de la Banque nationale suisse et la surveillance de cette administration.
9. La préparation et l'exécution de la législation et des traités internationaux sur les monnaies. La Monnaie fédérale et la fabrication d'estampilles de valeur.

II. *Administration des douanes.*

1. L'exécution de la législation fédérale sur les douanes, comprenant :
 - a. l'organisation et l'administration des douanes;
 - b. les tarifs, l'établissement du tarif d'usage et de la liste officielle des marchandises;
 - c. la statistique du trafic des marchandises de la Suisse avec l'étranger;
 - d. la comptabilité;
 - e. la surveillance de la frontière.
2. L'exécution des traités de commerce.
3. L'exécution de toutes les autres lois fédérales pour l'application desquelles la coopération du service des douanes est nécessaire.

4. La coopération à la législation douanière, à l'établissement des tarifs des douanes et à la négociation des traités de commerce.

III. Régie des alcools.

1. L'application du monopole de l'alcool, sauf la surveillance de l'emploi de la dîme de l'alcool par les cantons.

2. La coopération à l'établissement de la législation sur l'alcool et le préavis sur les questions relatives à l'alcool.

3. La surveillance de l'exécution de l'article 32^{bis}, dernier alinéa, de la constitution fédérale (dîme de l'alcool).

IV. Bureau de statistique.

1. La statistique de la population et la statistique sanitaire de la Suisse.

2. Relevés sur des objets et des questions d'économie politique et de police, en tant que des arrêtés spéciaux n'en chargent pas d'autres départements.

3. Les relations avec les bureaux de statistique et les cercles spéciaux de la Suisse et de l'étranger.

V. Bureau des poids et mesures.

La préparation et l'exécution de la législation fédérale sur les poids et mesures.

VI. Bureau des matières d'or et d'argent.

Le contrôle et la garantie du titre fin des ouvrages d'or et d'argent et la surveillance du commerce des déchets d'or et d'argent. Préparation de projets de loi sur cette matière.

Département de l'économie publique.

Art. 30. Le département de l'économie publique a dans ses attributions :

I. Division de l'industrie et des arts et métiers.

1. L'encouragement de l'industrie et des arts et métiers.

2. La préparation et l'exécution de la législation sur l'industrie et les arts et métiers.

3. La coopération à la législation douanière, à l'établissement des tarifs des douanes et à la négociation des traités de commerce.

4. Les expositions suisses.

5. L'enseignement professionnel (enseignement professionnel, industriel, commercial et d'économie domestique).

6. La préparation et l'exécution de la législation sur le contrat de travail et la protection ouvrière.

7. Les traités internationaux sur la protection ouvrière.

8. La coopération à l'assurance en cas d'accidents au point de vue de la police des fabriques et de la police des arts industriels.

9. L'encouragement des bureaux de placement et les autres dispositions législatives contre le chômage.

II. *Office des assurances sociales.*

1. La préparation et l'exécution de la législation sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, en tant que cette assurance incombe à l'administration fédérale.

2. La préparation et la réalisation d'autres branches des assurances sociales.

III. *Service sanitaire.*

1. La préparation et l'exécution de la législation et des arrangements internationaux sur la santé publique.

2. Les examens fédéraux de maturité et de médecine; le personnel médical suisse; les conventions internationales sur la pratique du personnel médical à la frontière.

3. La préparation et l'exécution de la législation sur la police des denrées alimentaires, le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels, la prohibition du vin artificiel et du cidre artificiel et l'interdiction de l'absinthe.

IV. *Division de l'agriculture.*

1. L'encouragement de l'agriculture.

2. La préparation et l'exécution de la législation sur l'agriculture.

3. La coopération à la législation douanière, à l'établissement des tarifs des douanes et à la négociation des traités de commerce.

4. L'enseignement agricole.

5. Les établissements d'essais et d'analyses agricoles.

6. Le dépôt de poulains et d'étalons.

V. *Service vétérinaire.*

1. La préparation et l'exécution de la législation fédérale sur les épizooties et les mesures de police contre les épizooties.

2. L'organisation et la surveillance du service vétérinaire-frontière, de l'inspection des animaux et de la viande à la frontière, ainsi que la surveillance de l'inspection des viandes à l'intérieur du pays, et la coopération à la préparation et à l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires, en tant qu'il s'agit du commerce de la viande et des préparations de viande.

Département des postes et des chemins de fer.

Art. 31. Le *département des postes et des chemins de fer* a dans ses attributions :

I. *Division des chemins de fer.*

1. La préparation et l'exécution de la législation sur les chemins de fer, la navigation à vapeur et autres services publics de transport qui sont soumis à la législation fédérale.

2. L'octroi, la modification et le retrait de concessions aux entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur, et aux autres services publics de transport ayant à se pourvoir d'une concession fédérale. La surveillance de ces entreprises.

3. Les affaires d'expropriation et la constitution d'hypothèques sur les voies ferrées. Les contrats d'exploitation et de location. Les conventions réglant les conditions de jonction du réseau suisse avec les chemins de fer étrangers.

4. L'approbation des statuts et des justifications financières. L'examen des plans et devis de travaux et d'achats. L'approbation des règlements de service et des contrats des divers services de transport concernant l'exploitation et les jonctions de lignes. La surveillance de l'exécution des projets approuvés.

5. La surveillance de la comptabilité des entreprises de chemins de fer et des autres entreprises de transport ayant obtenu une concession. Le contrôle de la construction et de l'exploitation. Les atteintes à la sécurité de l'exploitation. Les retards des trains. La police de la voie.

6. L'examen et l'approbation des horaires.

7. Les tarifs.

8. Les caisses de secours.

9. Le rachat et la construction de chemins de fer par la Confédération.

10. Les relations avec les chemins de fer fédéraux. Le soin des affaires qui, d'après la législation sur les chemins de fer fédéraux, relèvent de la compétence et rentrent dans le champ d'activité des autorités politiques. En particulier, la préparation de la législation, l'examen et la transmission du budget, du rapport de gestion et des comptes des chemins de fer fédéraux. La coopération aux opérations d'emprunt. Les propositions concernant les nominations à faire par le Conseil fédéral dans le conseil d'administration, la direction générale, les directions d'arrondissement et les conseils d'arrondissement.

II. *Administration des postes.*

1. La préparation et l'exécution de la législation sur les postes.

2. La surveillance et la direction du service postal. La conclusion de conventions y relatives. Le personnel de l'administration des postes. La création de nouveaux bureaux et dépôts de poste.

3. Les propositions concernant la construction et l'entre-

tien de bâtiments des postes, ainsi que la location et l'installation de bâtiments et de locaux.

4. La création, la modification et la suppression de timbres-poste.

5. Les taxes et les droits. La franchise de port.

6. Le service des chèques et des virements postaux.

7. La préparation des négociations avec l'étranger pour la conclusion de traités postaux.

III. *Administration des télégraphes et des téléphones.*

1. La préparation et l'exécution de la législation sur les télégraphes et les téléphones.

2. La surveillance et la direction du service des télégraphes. La conclusion de conventions y relatives. Le personnel de l'administration des télégraphes et des téléphones. La création de nouveaux bureaux des télégraphes et des téléphones.

3. Les propositions concernant la construction et l'entretien de bâtiments pour l'administration des télégraphes et des téléphones, ainsi que la location et l'installation de bâtiments et de locaux.

4. Les taxes et les droits.

5. La préparation des négociations avec l'étranger pour la conclusion de traités relatifs aux télégraphes et aux téléphones.

6. L'octroi de concessions pour conduites à courant faible.

Art. 32. Les nouveaux services et les nouvelles affaires, non prévus dans la répartition qui précède, seront attribués par le Conseil fédéral au département de la compétence duquel ils relèvent le plus naturellement.

IV. Services.

Art. 33. A la tête de chacun des services créés dans les départements se trouve un chef ou directeur, qui est immédiatement subordonné au chef du département.

Les chefs de service dirigent les affaires de leur service

dans les limites des dispositions existantes et du budget annuel. Ils sont responsables de l'accomplissement convenable des tâches qui incombent à leur service et de l'exécution des ordres qui leur sont donnés.

Les chefs de service signent la correspondance qui émane d'eux et les dispositions prises par eux, en indiquant le département et le service.

Art. 34. Les chefs de service sont autorisés, en ce qui concerne les affaires qu'ils ont à traiter, à se mettre directement en relations avec d'autres services fédéraux, avec des autorités cantonales et avec des corporations, des sociétés ou des particuliers. Ils liquident les affaires de la manière qu'ils jugent convenable et répondent par leur signature de la solution qu'ils leur ont donnée.

Art. 35. Les chefs de département prennent les dispositions qui leur paraissent utiles pour contrôler efficacement la marche des affaires.

Art. 36. Quand le chef du département n'est pas d'accord avec le mode de procéder d'un chef de service, il est autorisé à intervenir et le chef de service est tenu de donner suite à ses instructions.

Art. 37. Le Conseil fédéral édicte, s'il y a lieu, des règlements particuliers pour les divers services.

En ce qui concerne les chemins de fer fédéraux, l'administration des postes et des télégraphes et l'administration des douanes, ainsi que les exploitations fédérales en régie, les dispositions particulières existant pour ces branches de l'administration demeurent réservées.

V. Dispositions finales.

Art. 38. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi. Il édicte les dispositions nécessaires à cet effet.

Art. 39. Le Conseil fédéral fixera l'époque à laquelle la présente loi entrera en vigueur.

Art. 40. Sont abrogés les arrêtés fédéraux des 21 août 1878 et 28 juin 1895 concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral, et toutes autres dispositions contraires à la présente loi.

Art. 41. L'organisation particulière des départements et la répartition des fonctions dans les diverses classes de traitement seront réglées par la législation fédérale. Les lois d'organisation des départements qui existent aujourd'hui demeurent en vigueur pour le moment. Le Conseil fédéral est toutefois autorisé à apporter provisoirement aux attributions des fonctionnaires les modifications que nécessite la présente loi.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'organisation de l'administration fédérale. (Du 13 mars 1913.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1913
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.03.1913
Date	
Data	
Seite	1-68
Page	
Pagina	
Ref. No	10 079 863

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.