

FEUILLE FÉDÉRALE

114^e année

Berne, le 6 juillet 1962

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **33 francs** par an;
18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

8436

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale

(Organisation du département des communications et de l'énergétique)

(Du 15 juin 1962)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant, en ce qui a trait au département des postes et des chemins de fer, la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale.

I. Le développement du département des postes et des chemins de fer

La loi sur les chemins de fer du 23 décembre 1872 conféra à la Confédération de nombreuses attributions. Il s'agit en particulier des attributions suivantes dans le domaine des chemins de fer: octroi des concessions, approbation des statuts des sociétés, des justifications financières et des plans de construction, surveillance de la construction des chemins de fer et de leur exploitation, élaboration de dispositions relatives à l'unité technique et à la sécurité de l'exploitation, approbation des horaires, des règlements de transport et des tarifs.

Les affaires concernant les chemins de fer étaient traitées, jusqu'en 1860, par le département des postes et des travaux publics. Le département de l'intérieur s'étant vu attribuer, cette année-là, les travaux publics, il se chargea aussi des questions de chemins de fer, relativement rares. L'exécution de la nouvelle loi sur les chemins de fer imposa au département de l'intérieur des exigences auxquelles son organisation ne lui permettait pas de faire face. Cela amena le Conseil fédéral à examiner de plus près la question de la répartition des attributions entre les différents départements.

Les affaires concernant les chemins de fer furent transférées, en 1873, du département de l'intérieur, alors surchargé, au nouveau département des chemins de fer et du commerce. Pour que ce département puisse faire face aux nouvelles tâches relevant du domaine des chemins de fer, on lui attribua un secrétaire de département, un inspecteur technique et un inspecteur administratif avec le personnel nécessaire. En 1878 déjà, la répartition des affaires entre les départements fut réexaminée. Le domaine des postes et celui des chemins de fer furent confiés à un seul département. Un directeur des postes fut nommé pour décharger le chef du département. Il y avait ainsi un véritable ministère des transports qui traitait toutes les questions de transport public ressortissant à la Confédération.

Le département fut réorganisé en 1897, à la suite du développement du réseau suisse des chemins de fer et de l'extension des tâches en résultant. Le chef du département, qui devait s'occuper de beaucoup trop de choses d'importance vraiment secondaire, fut ainsi déchargé. Les attributions et la compétence des divisions n'étaient cependant pas clairement délimitées. La loi du 27 mars 1897 sur l'organisation de la division des chemins de fer du département des postes et des chemins de fer créa trois services, à savoir la chancellerie du département et les services technique et administratif. Ces trois services étaient soumis directement au chef du département. La chancellerie s'occupait des travaux de secrétariat proprement dits et du contentieux du département. Le service technique était divisé en trois sections (section technique des constructions, section technique des machines, section technique de l'exploitation). Le service administratif était formé de deux sections (section des tarifs et du service des transports et section de la comptabilité et de la statistique). Les services technique et administratif avaient chacun un directeur. Depuis la nationalisation des chemins de fer, les chemins de fer fédéraux dépendent eux aussi du département des postes et des chemins de fer.

La loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale (RS I, 243) ne changea rien à cet état de choses. L'organisation fut simplifiée en 1922, lorsqu'un arrêté (non publié) du Conseil fédéral du 17 février soumit à une même direction le service technique et le service administratif. La nouvelle division fut dénommée division des chemins de fer. La chancellerie resta soumise directement au chef du département, en tant que secrétariat du département.

La concurrence croissante entre l'automobile et le chemin de fer et la situation difficile de l'industrie des transports obligèrent la division des chemins de fer à s'occuper davantage des problèmes de la coordination entre ces deux moyens de transport. Des questions de tourisme lui furent également confiées. Le domaine du transport de personnes par bateaux soumis à concession avait déjà été attribué en 1897 à la division des chemins de fer. Les tâches de cette division dépassaient ainsi le secteur des chemins

de fer. Afin d'éviter des malentendus et principalement pour faire ressortir la neutralité de l'office à l'égard des deux moyens de transport rail et route, la division des chemins de fer fut dénommée office des transports par un arrêté (non publié) du Conseil fédéral du 8 février 1935. Cette dénomination s'est révélée très heureuse lorsque cet office fut chargé, dès 1938, de l'exécution du statut des transports automobiles. Cette réglementation de droit public de la concurrence entre le rail et la route, qui protégeait en même temps l'industrie des transports par automobiles, est toutefois devenue caduque en 1951.

Après la première guerre mondiale, l'avion fit son apparition comme nouveau moyen de transport. Il s'ensuivit pour la Confédération de nouvelles tâches dont un office aérien, créé par les arrêtés du Conseil fédéral des 27 janvier et 9 mars 1920, eut à s'acquitter. Cet office fut attribué au «ministère des transports», c'est-à-dire au département des postes et des chemins de fer.

Un contrôle des installations à courant fort dut être organisé après l'adoption de la loi fédérale du 24 juin 1902 sur les installations électriques à faible et à fort courant (loi sur les installations électriques). Par arrêté du 23 janvier 1903, le Conseil fédéral désigna l'inspectorat des installations à courant fort de l'association suisse des électriciens comme organe fédéral de contrôle. Cet organe fut attribué au département des postes et des chemins de fer. Celui-ci reçut de nouvelles attributions en 1930 dans le domaine de l'économie hydraulique et électrique. Cette année-là, par arrêté du 24 janvier, le Conseil fédéral transféra provisoirement le service des eaux du département de l'intérieur à celui des postes et des chemins de fer. La même année, fut créé et rattaché au département des postes et des chemins de fer l'office de l'économie électrique. Depuis ces toutes dernières années, le département est également chargé d'étudier les questions relatives à l'énergie atomique, à la recherche et à l'extraction de l'huile brute, à la construction et à l'exploitation d'installations de transport par conduites et, d'une façon générale, à l'économie énergétique. Le Conseil fédéral a tenu compte de toutes ces nouvelles activités en nommant un délégué aux questions atomiques (arrêté du 10 janvier 1956), en le rattachant au département des postes et des chemins de fer (arrêté du 22 avril 1960) et en érigeant l'office de l'économie électrique en un office de l'économie énergétique (arrêté du 6 mars 1961).

Les circonstances voulaient que de nombreux services de l'administration fédérale, au sein ou en dehors du département des postes et des chemins de fer, s'occupent des problèmes de transport. L'existence de nombreuses autorités peut parfois empêcher une vue générale des problèmes; aussi le besoin se fit-il sentir, il y a environ 11 ans, de confier à une personne qualifiée la tâche de traiter les problèmes sous l'angle de la politique générale des transports et de l'économie du pays. L'arrêté (non publié) du Conseil

fédéral du 10 juillet 1951 créa la place de délégué aux questions économiques, rattachée au département des postes et des chemins de fer; le délégué fut nommé par appel.

II. L'organisation actuelle du département des postes et des chemins de fer

Nous indiquerons en détail les attributions des divisions et services.

La division du contentieux et secrétariat ⁽¹⁾ assume en premier lieu le secrétariat du département. Cette notion comprend la coordination administrative entre les divisions du département ainsi que le service de presse du département. La division instruit les recours formés devant le département contre les décisions des divisions et contre celles de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes, de même que les oppositions aux expropriations par les entreprises de chemin de fer concessionnaires, les entreprises électriques (pour leurs usines, leurs installations de distribution et leurs lignes), et les exploitants d'aérodromes. Le secrétariat avait toujours été l'office compétent pour traiter les concessions de chemins de fer, de tramways, de trolleybus, de bateaux, de téléphériques et télésièges et, en partie, pour les courses automobiles. Par arrêté du 10 novembre 1959, le Conseil fédéral attribua toutes les concessions de transport par automobiles à la division du contentieux et secrétariat, laquelle recevait ainsi mandat de préparer la législation sur la régle fédérale des transports de personnes. Toutes les affaires de concessions ont été confiées à un service des concessions. La division s'occupe en outre de toutes les questions de la radio et de la télévision qui n'ont pas de caractère technique, et ne sont par conséquent pas soumises à l'autorité de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes. Le bureau d'enquête sur les accidents d'aéronefs, enfin, a été rattaché à la division le 1^{er} mai 1960.

Le délégué aux questions économiques ⁽²⁾ est chargé avant tout des problèmes d'économie générale, commerciale et financière en tant qu'ils se posent au département sous l'aspect de la politique générale des transports. Il est un expert économique permanent du département; des problèmes concrets de nature spéciale peuvent néanmoins lui être confiés, pour être réglés administrativement.

L'office des transports ⁽³⁾ est chargé de préparer et d'exécuter la législation sur les chemins de fer et les trolleybus, les entreprises de navigation

⁽¹⁾ Ordonnance du DPCF du 30. 5. 1922 (non publiée), ACF du 28. 10. 1930 (RS 1, 405), ordonnance du DPCF du 1. 11. 1930 (RS 1, 406), ACF du 26. 1. 1932 (RS 1, 410) et ordonnance du DPCF du 1. 2. 1932 (RS 1, 411).

⁽²⁾ Ordonnance du DPCF du 10. 7. 1961 (non publiée).

⁽³⁾ ACF du 17. 2. 1922, ordonnance du DPCF du 30. 5. 1922, ACF du 26. 1. 1932 (RS 1, 410) et ordonnance du DPCF du 1. 2. 1932 (RS 1, 411), ACF du 8. 2. 1935 et du 16. 8. 1952 (les textes pour lesquels aucun renvoi n'est indiqué n'ont pas été publiés).

concessionnaires, les ascenseurs, les téléphériques et les télésièges qui sont soumis à la législation fédérale, et de surveiller ces entreprises. Cette surveillance est une surveillance technique, tarifaire et de la gestion de l'entreprise en général; elle comprend en outre la statistique suisse des transports. L'office des transports traite toutes les affaires concernant les chemins de fer fédéraux qui ressortissent à la haute surveillance du département, sous réserve de la compétence du département des finances et des douanes. Il est chargé d'appliquer la loi sur la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications; il traite les questions des transports internationaux routiers de personnes et de marchandises, en collaboration avec les services compétents suisses et étrangers. Il étudie les affaires de tourisme, là où le département est compétent et exerce une surveillance sur l'office national suisse du tourisme. En tant que le département des postes et des chemins de fer est compétent, il élabore, de concert avec le département politique, les traités internationaux concernant les transports par chemins de fer, par bateaux et par route et surveille leur application.

L'office de l'air ⁽¹⁾ est l'organe compétent pour élaborer et appliquer la législation concernant la navigation aérienne civile. Il est également chargé de la surveillance immédiate de cette navigation et d'établir les lignes générales de la politique suisse en matière de trafic aérien. Il traite les affaires de concession pour les compagnies de navigation aérienne et les aérodromes. Il a la surveillance générale sur les examens et délivre les titres pour le personnel navigant et celui de l'infrastructure; il dirige le contrôle de ce personnel et le contrôle permanent du matériel servant à la navigation; il délivre les certificats de navigabilité, d'immatriculation et d'admission à la circulation; il tient le registre suisse des aéronefs et celui des gages sur aéronefs; il autorise et surveille les démonstrations d'aviation. Il examine et surveille, dans ses fonctions de police, les aérodromes qui ne servent pas à l'usage public. Il organise le service de la sécurité aérienne et prend à ce sujet les contacts nécessaires avec les Etats voisins. Il organise aussi le service aérien des recherches et de sauvetage. Il élabore, de concert avec le département politique, les traités internationaux dans le domaine de la navigation aérienne civile, mène les pourparlers nécessaires et surveille l'application de ces traités. Il prévoit enfin, en particulier en collaboration avec le service de l'aviation et de la défense contre avions, toutes les mesures destinées à développer la navigation aérienne civile, et, avec des organisations privées, celles destinées à encourager la formation de jeunes pilotes. L'office de l'air élabore et publie périodiquement la statistique suisse des transports aériens. Il exerce les poursuites pénales que lui confie la loi.

(¹) Loi fédérale sur la navigation aérienne du 21. 12. 1948 (RO 1950, 1, 491).

Le service des eaux ⁽¹⁾ est chargé de tous les travaux de la Confédération relatifs à l'économie hydraulique, en particulier l'élaboration des normes hydrographiques nécessaires à l'ensemble de l'économie hydraulique du pays, y compris la publication de l'annuaire hydrographique de la Suisse. A cela s'ajoute la préparation technique et économique de l'utilisation des eaux. Il examine les plans des usines hydrauliques prévues et s'assure qu'ils répondent aux exigences d'une utilisation rationnelle des forces hydrauliques; dans les cas où la frontière nationale est touchée, il élabore, d'entente avec les autorités des pays intéressés, les concessions de droits d'eau qu'octroie le Conseil fédéral. Il s'occupe également de la régularisation des lacs, sous tous ses aspects, en particulier pour prévenir les inondations, utiliser les forces hydrauliques et assurer la navigation; il entreprend tous les travaux qui sont importants pour le développement de la navigation fluviale, met au point les questions techniques et économiques et dirige les travaux. Il prépare et exécute les lois et ordonnances sur l'économie hydraulique et traite certaines questions d'expropriation qui s'y rattachent. Il a enfin la possibilité de s'intéresser à de nouvelles questions concernant l'économie hydraulique, par exemple à l'utilisation des eaux superficielles et souterraines pour l'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage. Il étudie aussi les questions de droit international en matière de droits d'eau et de navigation, élabore les traités internationaux dans les domaines susmentionnés, de concert avec le département politique, et en surveille l'application.

L'office de l'économie énergétique ⁽²⁾ est chargé de tous les travaux de la Confédération dans le domaine de l'économie électrique: établissement d'une statistique mensuelle de la production et de l'utilisation de l'énergie électrique, statistique annuelle sur la situation financière des entreprises électriques livrant à des tiers; établissement du budget de l'énergie; examen des demandes d'exportation d'énergie électrique; contrôle de cette exportation; mesures tendant à un aménagement rationnel du réseau à haute tension en liaison avec l'inspectorat fédéral des installations à courant fort et avec la commission fédérale des installations électriques, encouragement de la collaboration entre les intéressés, préparation et exécution de la législation sur l'économie électrique et élaboration de rapports sur ce domaine. En cas de pénurie d'énergie, l'office prend des mesures pour restreindre la consommation d'énergie électrique. Pour donner une meilleure et plus rapide vue d'ensemble sur la situation en matière d'approvisionnement, l'office publie le bulletin hebdomadaire sur la production, l'importation, l'exportation, la réserve des lacs d'accumulation et la consommation, qui avait commencé à paraître pendant la guerre; ce bulletin sert à l'information des entreprises. Par l'érection de l'office de l'énergie électrique en

⁽¹⁾ ACF du 24. 1. 1930 (RS 1, 404) et du 28. 10. 1930 (RS 1, 405), ordonnance du DPCF du 1. 11. 1930 (RS 1, 406).

⁽²⁾ ACF du 6. 3. 1961 (RO 1961, 199).

un service de l'économie énergétique, le champ d'activité de ce service a été élargi puisque lui sont dorénavant confiées la législation sur les installations de transport par conduites, les questions pétrolières, une statistique de l'énergie englobant tous les moyens de production énergétique, l'observation permanente de la situation de l'économie énergétique en Suisse et, dans la mesure nécessaire, de l'évolution internationale dans ce secteur, le secrétariat de la commission de l'économie hydraulique et énergétique.

Le délégué aux questions atomiques ⁽¹⁾ s'occupe de tous les problèmes qui se posent à la Confédération en ce qui concerne une utilisation rationnelle de l'énergie atomique et une participation opportune et raisonnable du pays aux efforts en vue de son utilisation pacifique. A cet effet, il donne des avis au Conseil fédéral. Il sert d'organe de coordination dans les questions auxquelles sont intéressés plusieurs services fédéraux et cantonaux et l'économie privée. Il élabore la législation dans ce domaine — de concert avec le département politique s'il s'agit de traités internationaux — et surveille son application. Lui incombent en particulier l'aménagement et la coordination des mesures administratives concernant la construction et l'exploitation de réacteurs. Dans le domaine atomique, il étudie les mesures à prendre par la Confédération pour faciliter le développement technique, la recherche et la formation de spécialistes. Il représente les intérêts de la Confédération dans les organisations auxquelles elle accorde son aide à de telles fins.

L'inspectorat des installations à courant fort ⁽²⁾ est chargé de contrôler l'exécution des prescriptions de sécurité établies en vertu de la loi sur les installations électriques au sujet des installations à courant fort, à l'exception des chemins de fer électriques et des croisements de lignes électriques à courant fort avec des chemins de fer électriques et avec des installations à courant faible. L'inspectorat des installations à courant fort de l'association suisse des électriciens agit en tant qu'organe de contrôle de la Confédération. Son activité a une importance particulière en ce qui concerne l'approbation des plans de lignes électriques faisant partie du plan établi par la commission fédérale des installations électriques pour l'aménagement rationnel du réseau suisse à haute tension.

Les attributions de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes sont délimitées par la loi du 6 octobre 1960 ⁽³⁾ sur l'organisation de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes. Celle-ci assure le service postal, les services téléphoniques, télégraphiques et les autres services des télécommunications, selon la teneur des lois sur la matière, avant tout celle du 2 octobre 1924 sur le service des postes et celle du 14 octobre 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique.

⁽¹⁾ ACF des 10. 1. 1956 et 22. 4. 1960 (non publiés).

⁽²⁾ ACF du 29. 12. 1947 (RS 4, 951.)

⁽³⁾ RO 1961, 17.

La loi sur l'organisation de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes règle d'une nouvelle façon l'activité de surveillance exercée par le département des postes et des chemins de fer et le Conseil fédéral. Les détails se trouvent dans l'ordonnance d'exécution du 26 mai 1961 ⁽¹⁾. Tandis que le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur la gestion et les finances, le département exerce une surveillance immédiate sur les postes, téléphones et télégraphes. Le département trace en outre les lignes générales de l'exploitation et de la marche des affaires; il peut donner à la direction générale des instructions pour le traitement des affaires qui lui sont attribuées.

Les attributions des chemins de fer fédéraux ont aussi été délimitées légalement, à savoir par la loi du 23 juin 1944 sur les chemins de fer fédéraux ⁽²⁾. D'après l'article premier de cette loi, la gestion et l'exploitation des chemins de fer appartenant à la Confédération ou pris par elle à bail sont confiées à une administration fédérale autonome dans les limites fixées par la législation fédérale et portant le nom de «chemins de fer fédéraux».

La répartition des attributions entre le Conseil fédéral et le département des postes et des chemins de fer est précisée dans la loi sur les chemins de fer fédéraux et plus particulièrement dans son règlement d'exécution du 15 février 1946 ⁽³⁾.

Le Conseil fédéral a la haute surveillance sur la gestion et les finances des chemins de fer fédéraux et peut leur donner les instructions jugées utiles pour sauvegarder des intérêts importants du pays. Quant au département des postes et des chemins de fer, il exerce des droits de surveillance clairement délimités.

* * *

Il convient d'ajouter que la plupart des divisions et des services du département des postes et des chemins de fer ont à sauvegarder les intérêts de la Suisse au sein d'organisations internationales ou de pourparlers internationaux. Cette activité les occupe de plus en plus.

III. Raisons invoquées en faveur de la réorganisation du département des postes et des chemins de fer

La législation fédérale et, avec elle, l'administration fédérale ont été profondément modifiées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale. Les dispositions de la loi sur la répartition des attributions entre les différents départements et

⁽¹⁾ RO 1961, 419.

⁽²⁾ RO 7, 197.

⁽³⁾ RO 7, 203.

divisions ont dû être constamment adaptées aux circonstances par quantité de lois, d'arrêtés fédéraux et d'arrêtés du Conseil fédéral. Preuve en soient les nombreuses notes dont la loi susmentionnée est assortie dans le *Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848-1947* (RS 1, 243 et ss.) et le *Manuel des chambres fédérales* publié en 1948 par la chancellerie fédérale (p. 237). Il y a même des remarques concernant le caractère provisoire de l'actuelle organisation; celle-ci est parfois le fait d'arrêtés du Conseil fédéral qui n'ont même pas été publiés; cette situation provisoire dure, pour le département des postes et des chemins de fer par exemple, depuis plus de 30 ans.

Tout considéré, nous avons été amenés à écarter l'idée d'une revision totale de la loi de 1914. Une souple adaptation de l'organisation de l'administration aux circonstances peut se faire sans revision totale. C'est pourquoi nous ne voulons proposer une revision que là où elle nous paraît absolument nécessaire, ce qui est sans doute le cas aujourd'hui pour le département des postes et des chemins de fer. Nous avons dit combien le champ d'activité de ce département a déjà été adapté aux circonstances par de nombreux arrêtés du Conseil fédéral. Il est temps de tenir compte de cette situation dans la loi d'organisation.

Nos considérations sur le développement qu'a eu jusqu'ici ce département et sur son organisation actuelle démontrent aussi que la dénomination «département des postes et des chemins de fer» ne correspond plus du tout à son champ d'activité. La grande tâche du département consiste à sauvegarder les intérêts de nos transports nationaux et internationaux et à traiter les questions concernant l'économie hydraulique et énergétique. Il s'occupe de tous les moyens de transport du pays. Aussi sa dénomination cause-t-elle de nombreux malentendus. On ne saurait s'attendre par exemple qu'une personne étrangère à l'administration sache que l'office de l'air et les services qui s'occupent de l'économie hydraulique et énergétique sont rattachés à ce département. La dénomination actuelle du département incite aussi à croire que le département favorise, dans sa politique des transports, les chemins de fer et la poste. Ce préjugé rend plus difficile la tâche qui consiste à pratiquer une politique bien équilibrée des transports.

Pour toutes ces raisons, il nous semble nécessaire d'adapter la dénomination du département au champ de ses activités et de la modifier en département des communications et de l'énergétique.

Bien que la politique des transports soit déjà aujourd'hui essentiellement l'affaire du département des postes et des chemins de fer, on ne pourra jamais empêcher absolument que d'autres départements ne doivent s'occuper de questions de transport. Une concentration des grands domaines d'activité entre les mains d'un seul département n'est d'ailleurs plus possible étant donné leur fort enchevêtrement. L'organisation actuelle du département des postes et des chemins de fer consiste, d'une manière générale,

dans l'attribution d'une compétence générale pour le traitement des questions touchant aux transports par chemins de fer et par avion et à la navigation intérieure. Les problèmes du trafic routier sont en revanche traités par différents départements et services. Dans le domaine des transports routiers, le département des postes et des chemins de fer est compétent pour les transports automobiles soumis à concession en vertu de la régle des postes et les transports internationaux de personnes et de marchandises. Il était autrefois chargé d'appliquer le statut des transports automobiles, qui tendait en partie à coordonner le trafic et en partie à protéger l'industrie des transports automobiles. De concert avec la conférence européenne des ministres des transports, le département des postes et des chemins de fer s'occupe aussi de questions de politique des transports routiers. Ce serait aussi à lui d'examiner les problèmes qui se poseraient dans le cas d'une association de la Suisse avec la Communauté économique européenne, cette communauté s'efforçant d'instaurer une politique commune des transports.

Il faut encore remarquer que l'actuel éparpillement des attributions que l'on rencontre dans l'administration en ce qui concerne le trafic routier ne facilite pas une politique unifiée des transports. Un problème capital consiste aujourd'hui à faire naître entre chaque moyen de transport la collaboration qui soit la plus favorable à l'économie générale. Ce but ne pourra être atteint que si l'ensemble de nos moyens de transport se présente comme une unité. C'est là une chose à laquelle il faut déjà penser dans notre politique de construction concernant les divers moyens de transport et dans la question des investissements nécessaires aux constructions.

Nous nous sommes demandé si le service des routes et des digues, rattaché au département de l'intérieur, et qui s'occupe avant tout des questions concernant la construction des routes et de son financement, ne devrait pas être attribué au département des communications et de l'énergie. Comme ce service a été réorganisé en relation avec la législation sur les routes nationales, qui vient d'être mise à exécution, une telle modification n'est pas urgente. La planification des travaux a été établie pour une longue durée. L'activité principale du service consistera à les diriger. Les questions de politique des transports n'occupent de ce fait que l'arrière-plan. Bien entendu, les deux départements collaborent dans la mesure où, lors de la construction des routes, se posent des problèmes importants pour la politique des transports.

On peut se demander aussi s'il ne serait pas plus rationnel d'attribuer l'exécution de la loi sur la circulation routière au département des communications et de l'énergie. Il s'agit là principalement d'une fonction de police qui ressortit, dans presque tous les cantons, aux organes de la police. Les quelques questions que règle la loi sur la circulation routière et qui ne sont pas exclusivement de police — parmi les plus importantes, il y a celles

concernant les dimensions et le poids des véhicules lourds — sont cependant traitées en collaboration avec plusieurs départements, dont celui des postes et des chemins de fer. Nous estimons dès lors qu'il n'est pas opportun de transférer ces affaires, traitées aujourd'hui par le département de justice et police et par sa subdivision de la circulation routière.

Nous désirons en revanche nous réserver la possibilité de confier à un service spécial du département des communications et de l'énergie les questions de transport par route dont s'occupent aujourd'hui la division du contentieux et secrétariat (le futur secrétariat général du département des communications et de l'énergie) et l'office des transports. Ce serait en vue du jour où les besoins du pays ou l'évolution de la situation internationale (association avec la Communauté économique européenne) commanderaient de revoir la réglementation des transports routiers professionnels. Il conviendrait alors de revoir aussi la dénomination de l'office des transports.

IV. Commentaires du projet de loi

Notre projet de loi modifie la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale (RS 1, 243). Il s'en tient au système prévu par cette loi. Celle-ci répartit les affaires entre chaque département et délimite le champ d'activité de chaque division. Le Conseil fédéral, dans son message relatif à cette loi (FF 1913, II, 1) était d'avis que cette manière de faire contribuerait grandement à l'intelligence du mécanisme vaste et compliqué de l'administration fédérale. Il reconnaissait néanmoins que la loi contenait quantité de dispositions n'ayant pas le caractère de principes et ne concernant guère que la répartition intérieure du travail. Il désirait avoir une plus grande liberté d'action à leur égard et plus de facilité de les corriger. Il estimait qu'il ne convenait pas, et qu'il n'était non plus pas nécessaire de «mettre en mouvement, chaque fois qu'on veut modifier une de ces dispositions, tout l'appareil, un peu lourd, de la procédure en matière de législation». C'est pourquoi il proposa — et l'Assemblée fédérale le suivit — de réserver à une décision de 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 (art. 27 de la loi). Le Conseil fédéral est compétent pour attribuer les nouveaux services et les nouvelles affaires qui ne sont pas prévus dans la loi au département auquel ils ressortissent le plus naturellement; il doit donner connaissance à l'Assemblée fédérale de ces répartitions (art. 36 de la loi). Cette solution s'est révélée heureuse. L'organisation de l'administration est en constante évolution. Elle doit pouvoir s'adapter aisément aux besoins et aux circonstances.

Il s'agit tout d'abord — comme nous l'avons dit — d'adapter aux circonstances la dénomination vieillie du département. Le chiffre 7 de l'article 28 de la loi doit donc être modifié en «7. Le département des communications et de l'énergétique».

La modification de l'article 30 sanctionne l'attribution provisoire du service des eaux au département des postes et des chemins de fer, décidée par l'arrêté du Conseil fédéral du 24 janvier 1930. L'article 2 de la loi du 28 juin 1919 concernant l'organisation du département de l'intérieur doit, pour cette même raison, être modifié (chap. B du projet).

L'article 33 de la loi d'organisation avait, lui aussi, été modifié par un arrêté du Conseil fédéral (du 7 mars 1930) modifiant la répartition des affaires entre les départements; il s'agissait du transfert de la compétence pour la fabrication des timbres-poste. Ceux-ci ne sont plus imprimés par la Monnaie fédérale, mais par l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes elle-même.

Sur la base des considérations ci-dessus, nous vous proposons à l'article 35 une nouvelle énumération des divisions du département des communications et de l'énergétique et de leurs champs d'activité.

La division du contentieux et secrétariat et celle du délégué aux questions économiques seront réunies en un secrétariat général. La dénomination actuelle de contentieux et secrétariat éveille l'idée fausse qu'il s'agit là d'un service juridique agissant pour tout le département et que la division n'exécute que des travaux de secrétariat proprement dits. Comme il ressort de nos considérations sous chiffre II, le champ d'activité de la division est autre. Il y a en effet, dans un département des communications et de l'énergétique, comme dans chaque département, des fonctions de direction et des travaux d'aspect tout à fait général qui ne peuvent être attribués à aucun service spécialisé. Une bonne organisation commande que de telles affaires soient attribuées à un secrétariat général. A cela s'ajoutent les fonctions du délégué aux questions économiques. Pour des raisons personnelles, il faudra pour l'instant renoncer à attribuer au nouveau secrétariat général les tâches du délégué. Le délégué, qui avait été appelé en 1951 par le Conseil fédéral à occuper ce poste, continuera à s'occuper, selon son cahier des charges, des travaux mentionnés sous chiffre I, 2.

Les attributions du délégué aux questions atomiques englobent aussi bien le domaine de l'encouragement de la recherche que celui des mesures administratives en matière d'énergie atomique. Si le développement technique des centrales atomiques devait un jour permettre à l'énergie atomique de concurrencer les autres formes d'énergie, on devrait alors renoncer à faire traiter ces problèmes par un service spécial. Le moment venu, on pourra songer à transférer les attributions du délégué à d'autres services de la Confédération déjà existants. Il faudra notamment voir si l'office de l'économie énergétique, qui s'occupe déjà aujourd'hui des pro-

blèmes de l'économie énergétique suisse et internationale, de même que de la surveillance et de la coordination dans les secteurs de l'électricité et du pétrole, pourrait se charger des tâches correspondantes dans le domaine de l'énergie atomique.

Nous avons aussi mentionné l'inspectorat fédéral des installations à courant fort parmi les divisions de l'administration, bien que le Conseil fédéral, déjà lors de l'entrée en vigueur de la loi de 1902, ait confié le contrôle des installations à courant fort et la haute surveillance sur les installations électriques intérieures à l'inspectorat de l'association suisse des électriciens, à Zurich. Désigner l'inspectorat des installations à courant fort dans la loi d'organisation ne signifie pas que l'inspectorat de l'association suisse des électriciens devra cesser d'exercer des fonctions officielles. C'est souligner au contraire le caractère officiel de l'inspectorat fédéral. Cette façon de procéder se justifie d'autant plus que l'on se propose, à l'occasion de la révision de la procédure pénale administrative, d'attribuer à l'inspectorat fédéral des installations à courant fort une certaine compétence pénale dans le domaine de la loi sur l'électricité.

En ce qui concerne l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes et les chemins de fer fédéraux, la loi peut se borner à rappeler que l'organisation de ces entreprises et leurs relations avec l'administration fédérale et le Conseil fédéral sont réglées par des lois spéciales. Les attributions de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes dans le domaine des constructions sont réglées à l'article 12 de la loi d'organisation des PTT et dans l'ordonnance sur les constructions fédérales, du 4 décembre 1959 ⁽¹⁾.

Nous vous recommandons d'adopter le projet de loi ci-annexé et saisissons l'occasion, Monsieur le Président et Messieurs, pour vous exprimer les assurances de notre haute considération.

Berne, le 15 juin 1962.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

P. Chaudet

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

14196

⁽¹⁾ RO 1959, 2265.

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

**celle qui concerne l'organisation
de l'administration fédérale****(Département des communications et de l'énergétique)**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 15 juin 1962,

*arrête:***A**

La loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale ⁽¹⁾ est modifiée comme suit:

Art. 28

7. Le département des communications et de l'énergétique.

Art. 30

Le chiffre V est abrogé.

Art. 33**I. Administration des finances**

9. La préparation et l'exécution des lois et arrêtés sur les monnaies; la Monnaie fédérale.

(Titre de l'article 35)

Département des communications et de l'énergétique**Art. 35**

Le département des communications et de l'énergétique a dans ses attributions:

⁽¹⁾ RS 1, 243.

I. Secrétariat général

1. Les travaux de secrétariat du département; la coordination administrative entre les divisions du département; le service de presse; l'instruction des recours au département et l'examen des oppositions aux expropriations.
2. L'étude de problèmes d'économie générale, commerciale et financière que le département doit entreprendre dans le domaine des transports en général et d'autres problèmes économiques relevant du département, sur ordre du chef du département.
3. L'étude des affaires de concession, sur la base de la législation ferroviaire et de la régie des postes, sous réserve de la compétence de l'office des transports et de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes.
4. L'étude des questions radiophoniques et de télévision, sous réserve de la compétence de l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes.
5. Les enquêtes en cas d'accidents d'aéronefs.

II. Office des transports

1. La préparation et l'exécution de la législation sur les chemins de fer, les entreprises de navigation concessionnaires, les trolleybus, les téléphériques et les ascenseurs soumis à la législation fédérale.
2. La surveillance technique et sur la gestion des entreprises concessionnaires mentionnées sous chiffre 1.
3. L'examen des affaires concernant les chemins de fer fédéraux et relevant de la haute surveillance du département.
4. L'étude des questions de tourisme, dans la mesure où le département est compétent en la matière.
5. L'élaboration des traités internationaux dans le domaine des chemins de fer, des transports par bateaux soumis à concession et des transports routiers, dans la mesure où le département est compétent en la matière, de concert avec le département politique, et la surveillance de leur application.

III. Office de l'air

1. La préparation et l'exécution de la législation sur la navigation aérienne civile.
2. La surveillance immédiate sur la navigation civile.
3. L'examen des affaires de concession pour entreprises de transports aériens et pour aérodromes.

4. La direction du service de la sécurité aérienne.
5. L'élaboration de traités internationaux dans le domaine de la navigation aérienne civile, de concert avec le département politique, et la surveillance de leur application.

IV. Service des eaux

1. La préparation et l'exécution de la législation sur l'économie hydraulique, en particulier sur l'hydrographie nationale, la régularisation des lacs, l'utilisation des forces hydrauliques, les voies d'eau, les questions de droit public de la navigation intérieure, à l'exception des affaires concernant les transports de personnes soumis à concession.
2. L'octroi du droit d'expropriation dans les domaines susmentionnés.
3. L'examen des affaires de concession pour l'utilisation des cours d'eau intercantonaux et internationaux.
4. L'élaboration des traités internationaux dans ce domaine, de concert avec le département politique, et la surveillance de leur application.

V. Office de l'économie énergétique

1. L'examen des problèmes touchant l'économie énergétique suisse et internationale.
2. La préparation et l'exécution de la législation sur le transport, l'importation et l'exportation d'énergie électrique.
3. La préparation et l'exécution de la législation sur les installations de transports par conduites.
4. L'élaboration de traités internationaux dans ce domaine, de concert avec le département politique, et la surveillance de leur application.

VI. Délégué aux questions atomiques

1. La préparation et l'exécution de la législation dans le domaine de l'énergie atomique.
2. L'examen des questions touchant à l'utilisation de l'énergie atomique et la coordination des efforts déployés dans ce domaine.
3. L'élaboration des traités internationaux dans ce domaine, de concert avec le département politique, et la surveillance de leur application.

VII. Inspectorat des installations à courant fort

Le contrôle de l'exécution des prescriptions de sécurité concernant les installations à courant fort, à l'exception des chemins de fer électriques et des croisements de lignes à courant fort avec des chemins de fer électriques et avec des installations à courant faible.

Le Conseil fédéral peut confier la gestion de l'inspectorat des installations à courant fort à une organisation appropriée ne faisant pas partie de l'administration.

VIII. Entreprise des postes, téléphones et télégraphes

1. L'exécution du service des postes, des services téléphoniques et télégraphiques et des autres services des télécommunications, selon les prescriptions particulières de la législation.
2. La préparation et l'application de cette législation.
3. La construction, la modification et l'entretien des immeubles des postes, téléphones et télégraphes, en tant qu'aucun autre département n'en est chargé; la gestion et l'assurance de ces immeubles; la mise à disposition et l'aménagement de locaux de service.
4. La préparation des traités internationaux dans le domaine des postes et des services des télécommunications, de concert avec le département politique, et la surveillance de leur application.

IX. Chemins de fer fédéraux

La gestion et l'administration des chemins de fer appartenant à la Confédération ou pris par elle à bail, selon les prescriptions particulières de la législation.

B

La présente loi abroge toutes les dispositions qui lui sont contraires, notamment l'article 2, chiffre V, de la loi fédérale du 28 juin 1919 sur l'organisation du département fédéral de l'intérieur ⁽¹⁾.

C

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

⁽¹⁾ RS 1, 364.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi
sur l'organisation de l'administration fédérale (Organisation du département des
communications et de l'énergétique) (Du 15 juin 1962)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8436
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.07.1962
Date	
Data	
Seite	1-17
Page	
Pagina	
Ref. No	10 096 605

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.