

6592

## RAPPORT

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire pour la création d'un contrôle de l'administration fédérale

(Du 30 avril 1954)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre notre rapport sur l'initiative populaire pour la création d'un contrôle de l'administration fédérale. Ce rapport contient aussi l'exposé des motifs d'un projet de loi sur la création d'une centrale pour les questions d'organisation.

#### I

La protection militaire et économique du pays pendant la seconde guerre mondiale a entraîné une augmentation des dépenses de la Confédération dans une mesure que l'on n'aurait guère crue possible auparavant. Avant la guerre, les dépenses annuelles de la Confédération étaient de 500 millions de francs environ; en 1944, elles ont excédé 2,5 milliards. Dans le même laps de temps, l'effectif du personnel de l'administration fédérale a passé de 10 000 à 30 000 personnes. Certes, l'activité de l'administration fédérale a pu être réduite après la fin de la guerre. Des dépenses de 2 milliards environ et un effectif de 21 000 personnes montrent cependant qu'elle est encore bien plus considérable qu'avant la guerre.

Une administration aussi économique que possible a, dans ces conditions, une importance toute particulière, que les autorités compétentes n'ont d'ailleurs jamais sous-estimée. En 1947, les premiers experts furent nommés avec mandat d'examiner toutes les possibilités d'économies dans les différentes divisions. Depuis lors, 57 enquêtes ont été faites, par 16 experts. Les commissions des finances ont été tenues au courant de leurs résultats. L'enquête faite auprès du personnel suscita plus de 600 réponses. Elle contribua, elle aussi, à développer le sens de l'économie. On peut dire

aujourd'hui que tous les chefs de l'administration sont conscients de leur devoir d'organiser leurs services le plus rationnellement possible, afin de pouvoir exécuter avec un minimum de dépenses les tâches qui leur sont confiées. Au printemps 1953, le Conseil fédéral décida la création d'un office de coordination pour les questions d'économies et de rationalisation dans l'administration fédérale.

Quelques mois plus tard, c'est-à-dire le 23 septembre 1953, l'initiative pour un contrôle de l'administration fédérale était déposée.

## II

L'initiative pour un contrôle de l'administration fédérale était munie de 96 029 signatures valables et a ainsi abouti. Elle est rédigée comme suit:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative, dass die Bundesverfassung durch einen Artikel 94bis mit folgendem Wortlaut ergänzt werden soll:

### Art. 94bis

1. Die Finanzdelegation beider Räte wählt drei Sachverständige. Bundesbeamte und Mitglieder der Bundesversammlung sind nicht wählbar.
2. Den Sachverständigen obliegt es, alle Einsparungsmöglichkeiten bei der Verwendung der Bundesmittel zu untersuchen. Sie handeln selbständig oder auf Antrag der Bundesbehörden. Die Bundesverwaltung ist gehalten, ihnen Auskunft zu erteilen und Hilfe zu leisten.
3. Die Sachverständigen unterbreiten der Finanzdelegation zuhanden der Bundesversammlung mindestens halbjährlich ihre Anträge. Sie überwachen die Ausführung der genehmigten Anträge.
4. Ein Bundesgesetz regelt das Nähere über die Befugnisse der Sachverständigen, die Organisation und das Verfahren.

Les citoyens soussignés ayant le droit de vote demandent par la voie de l'initiative, conformément à l'article 121 de la constitution fédérale, que la dite constitution soit complétée par un article 94bis, rédigé comme suit:

### Article 94bis

1. La délégation des finances des deux conseils nomme trois experts pris en dehors de l'administration et de l'Assemblée fédérales.
2. Les experts ont pour mission de rechercher toutes les possibilités d'économies dans l'emploi des ressources de la Confédération. Ils agissent de leur propre chef ou sur mandat des autorités fédérales. L'administration fédérale est tenue de les renseigner et de leur prêter son concours.
3. Les experts présentent au moins une fois par semestre des propositions à la délégation des finances, à l'intention de l'Assemblée fédérale. Ils veillent à l'exécution des propositions adoptées.
4. Une loi fédérale précise l'application du présent article, les compétences des experts et l'organisation de leur travail.

I sottoscritti cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, chiedono per la via dell'iniziativa popolare, conformemente all'articolo 121 della Costituzione federale, che detta Costituzione sia integrata da un articolo 94bis del seguente tenore:

*Articolo 94 bis*

1. La delegazione delle finanze d'entrambi i Consigli nomina tre periti che non siano nè membri dell'amministrazione federale, nè dell'Assemblea federale.
2. Ai periti spetta esaminare le possibilità di economie nell'impiego dei mezzi finanziari della Confederazione. Essi vi procedono di propria iniziativa o per incarico delle autorità federali. L'amministrazione federale è tenuta a raggugliarli e aiutarli nell'esecuzione del loro ufficio.
3. I periti presentano almeno ogni sei mesi alla delegazione delle finanze le loro proposte destinate all'Assemblea federale. Essi vigilano a che le proposte approvate siano applicate.
4. Una legge federale disciplina nei particolari l'applicazione del presente articolo, le competenze dei periti e l'organizzazione del loro lavoro.

Le comité d'initiative est autorisé à retirer l'initiative en faveur d'un contre-projet de l'Assemblée fédérale.

Quant au fond, cette initiative correspond dans une large mesure à nos propres intentions. Toutefois, juridiquement, le texte de l'initiative n'est pas satisfaisant sous différents rapports. C'est pourquoi nous ne pouvons pas en recommander l'adoption mais, afin de régler efficacement ces questions qui demandent une solution, nous devons présenter un contre-projet.

III

Aux termes de l'article 85, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution, les lois sur l'organisation et le mode d'élection des autorités fédérales sont de la compétence des deux conseils. Si les promoteurs de l'initiative ont donné à la demande la forme d'un article constitutionnel, c'est certainement parce que la constitution ne connaît pas l'initiative en matière législative. Il est toutefois évident que les dispositions de cette nature n'ont guère leur place dans la constitution et doivent faire tout au plus l'objet d'une loi. C'est pourquoi nous proposons aux chambres d'inviter le peuple et les cantons à rejeter l'initiative. Mais nous vous proposons un projet de loi qui répond au besoin d'une action efficace qui se fait sentir dans ce domaine. Les dispositions que nous vous proposons n'étant pas à l'échelon constitutionnel, elles ne représentent pas, à proprement parler, un contre-projet à opposer à l'initiative. Mais leur adoption permettrait au comité d'initiative de retirer son projet, une pratique bien établie voulant qu'un comité puisse retirer une initiative devenue sans objet parce qu'une loi ou un arrêté a réglé la matière faisant l'objet de l'initiative.

IV

Les promoteurs de l'initiative envisagent manifestement un organe de contrôle qui soit autant que possible indépendant de l'administration. N'oublions cependant pas que seule l'administration peut et doit répondre de la bonne exécution de ses tâches. Munir d'un pouvoir de disposition un organe indépendant de l'administration serait contraire à la nature des choses et ne promettrait aucun succès. Le contrôle de l'administration

tel qu'il est demandé ne peut être qu'un moyen d'aider une administration à résoudre les questions d'organisation qui se posent partout de façon semblable. L'organe de contrôle devrait, il est vrai, avoir la possibilité de porter, au besoin, les questions de principe devant l'autorité administrative supérieure, c'est-à-dire le Conseil fédéral, celui-ci ayant pour mission, en vertu de l'article 102, chiffre 15, de la constitution, de surveiller la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale. C'est là une mission qui ne peut être transférée à un autre organe sans qu'il en résulte une situation confuse du point de vue constitutionnel. Pour ces considérations, nous voudrions que le nouvel organe s'appelât non pas « contrôle de l'administration » mais « centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale ».

D'après le texte de l'initiative, les fonctionnaires fédéraux et les membres de l'Assemblée fédérale ne doivent pas pouvoir être nommés au contrôle de l'administration. Nous ne croyons pas qu'une telle règle garantisse vraiment l'indépendance du contrôle à l'égard des différentes divisions de l'administration. Ou bien les personnes chargées de traiter les questions d'organisation seront occupées à titre principal et deviendront alors automatiquement des agents de la Confédération (qu'il s'agisse ou non de fonctionnaires au sens légal du terme); ou bien elles exerceront leurs fonctions à titre accessoire. Or les expériences faites avec les experts montrent qu'il est pratiquement impossible à un expert d'assumer la responsabilité de propositions de réorganisation s'il n'a pas examiné et appris à connaître à fond l'administration en question durant une longue période et toutes autres affaires courantes. C'est pourquoi nous n'attendons un réel succès que de la collaboration de personnes vouant tout leur temps aux questions d'organisation et de spécialistes provenant des milieux scientifiques et économiques.

Pour marquer l'indépendance des experts à l'égard de l'administration, les auteurs du texte de l'initiative ont prévu que ces experts seraient nommés non pas par le Conseil fédéral, mais par la délégation des finances, à laquelle ils auraient à présenter leur rapport. Or, la délégation des finances n'est qu'une sous-commission parlementaire, dont les membres changent fréquemment. Pour cette raison déjà, elle ne conviendrait guère comme autorité ayant charge d'élire et de surveiller le nouvel organisme. Par le contrôle des finances, la délégation dispose d'ailleurs déjà d'un instrument de contact permanent avec l'administration. Organe parlementaire de surveillance, la délégation ne peut guère être chargée de mettre sur pied un organe de contrôle de l'organisation et d'exercer elle-même un contrôle en dernière instance. C'est là une activité que l'article 102, chiffre 15, de la constitution attribue au Conseil fédéral de façon claire et nette.

Ce qui est de toute importance, c'est de rendre, moralement, le nouvel organe aussi indépendant que possible du reste de l'administration. On arrivera le plus sûrement à ce résultat en adjoignant à son chef un petit

comité d'experts choisis en dehors de l'administration et en lui donnant la possibilité de soumettre au Conseil fédéral, pour décision, les recommandations qui n'auraient pas été agréées par l'administration. Le Conseil fédéral renseignera les conseils législatifs sur l'activité de la centrale dans son rapport de gestion.

Nous croyons qu'une loi qui réalise les intentions profondes des promoteurs de l'initiative tout en s'écartant du texte de l'initiative pour tenir compte des dispositions à respecter, constitue un contre-projet qui est le meilleur garant du succès escompté.

## V

Lors de la discussion du budget de l'année 1953, la commission des finances du Conseil national déposa un postulat qui fut adopté par le Conseil national après que le représentant du Conseil fédéral l'eut accepté avec quelques réserves. Le 1<sup>er</sup> alinéa de ce postulat est rédigé comme suit :

Le Conseil fédéral est invité à instituer un organe indépendant des divers départements, lequel lui est soumis directement, à l'effet de contrôler en permanence l'organisation et les effectifs du personnel de l'administration fédérale. Cet organe fera ses propositions et veillera à l'exécution des mesures nécessaires. Il tiendra constamment la délégation parlementaire des finances au courant de ses consultations.

Au printemps 1953, le Conseil fédéral approuva à titre provisoire, sur la proposition du département des finances et des douanes, un cahier des charges pour le nouvel organe envisagé. Il y est prévu que cet organe, qui prit depuis le nom de « centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale » correspondra sans intermédiaire avec tous les départements et conseillera directement les administrations. Ses constatations et ses critiques seront communiquées au Conseil fédéral, qui en informera la délégation des finances. La délégation des finances prit connaissance des mesures en question, exprimant l'avis qu'il y aura lieu, un jour ou l'autre, de reviser la forme de l'institution au vu des résultats enregistrés.

Le chef de la centrale, en fonction depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1953, a organisé son service conformément au cahier des charges établi à titre provisoire. Un seul collaborateur direct lui a été adjoint, mais il s'est assuré, dans chaque division, le concours d'un fonctionnaire chargé des questions d'organisation, lequel maintient la liaison entre la division et la centrale. Ce système a permis de développer dans les divisions la compréhension nécessaire à l'exécution des tâches de coordination et de contrôle que doit accomplir la centrale.

Il y a lieu maintenant de donner une base légale à la centrale, en tenant compte des expériences faites durant la période d'essai.

## VI

L'organisation de l'administration fédérale est fondée sur la loi de 1914. Depuis lors, le Conseil fédéral a changé les attributions, la subordination ou l'appellation de nombreux services bien que, d'après l'article 85,

chiffre 3, de la constitution, seule l'Assemblée fédérale eût été compétente pour le faire. Celle-ci s'est bornée jusqu'ici à prendre acte, lors de l'approbation du rapport de gestion, des modifications apportées. Ces modifications et les nombreuses dispositions contraires contenues dans des lois spéciales de date postérieure ont à tel point entamé la loi de 1914 que sa révision complète s'impose. C'est là un gros travail qui nécessitera beaucoup de temps. Aussi croyons-nous qu'il convient de présenter pour le moment un projet de loi spéciale sur la centrale pour les questions d'organisation, en liaison avec l'initiative populaire. Étant donné son contenu, cette loi pourrait plus tard, si on le jugeait indiqué, être incorporée sans difficulté à la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration fédérale et être abrogée en tant que loi indépendante.

Il y a lieu de veiller à ce que la nouvelle loi n'entre pas en conflit avec d'autres textes législatifs. Ce danger existe pour les dispositions concernant l'office du personnel et le contrôle des finances. Aux termes de l'article 64, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, de la loi sur le statut des fonctionnaires, l'office du personnel doit préparer les décisions tendant à un emploi plus rationnel du personnel au service de la Confédération. Le contrôle des finances doit, suivant l'article 4, lettre b, de son règlement, veiller à ce que les dépenses soient conformes aux principes d'une saine gestion financière. Ces tâches de l'office du personnel et du contrôle des finances dans le domaine des économies sont cependant aux confins du champ d'activité bien défini de ces deux services, à savoir la politique du personnel et le contrôle de la gestion financière. Aujourd'hui, il s'agit de mettre l'accent sur le contrôle des possibilités d'économies et l'organisation rationnelle. Nous croyons que notre projet atteint ce but, tout en délimitant suffisamment l'activité de la nouvelle institution par rapport à celles de l'office du personnel et du contrôle des finances. La centrale devra entretenir des relations permanentes avec ces deux services afin d'obtenir, en liaison avec eux, le résultat qu'on en attend.

Nous fondant sur les explications qui précèdent, nous vous recommandons d'adopter l'arrêté fédéral soumettant l'initiative à la votation du peuple et des cantons et, en même temps, le projet de loi sur la création d'une centrale pour les questions d'organisation.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 30 avril 1954.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération, Rubattel*

*Le chancelier de la Confédération, Ch. Oser*

(Projet I)

## ARRÊTÉ FÉDÉRAL

sur

### **P'initiative populaire pour la création d'un contrôle de l'administration fédérale**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'initiative du 23 septembre 1953 pour la création d'un contrôle de l'administration fédérale;

ainsi que le rapport du Conseil fédéral du 30 avril 1954;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi du 27 janvier 1892/5 octobre 1950 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale,

*arrête :*

#### Article premier

L'initiative pour la création d'un contrôle de l'administration fédérale sera soumise au vote du peuple et des cantons.

Cette initiative a la teneur suivante:

Les citoyens soussignés ayant le droit de vote demandent par la voie de l'initiative, conformément à l'article 121 de la constitution fédérale, que la dite constitution soit complétée par un article 94bis, rédigé comme suit:

#### *Article 94bis*

1. La délégation des finances des deux conseils nomme trois experts pris en dehors de l'administration et de l'Assemblée fédérales.
2. Les experts ont pour mission de rechercher toutes les possibilités d'économies dans l'emploi des ressources de la Confédération. Ils agissent de leur propre chef ou sur mandat des autorités fédérales. L'administration fédérale est tenue de les renseigner et de leur prêter son concours.

3. Les experts présentent au moins une fois par semestre des propositions à la délégation des finances, à l'intention de l'Assemblée fédérale. Ils veillent à l'exécution des propositions adoptées.
4. Une loi fédérale précise l'application du présent article, les compétences des experts et l'organisation de leur travail.

Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'assurer l'exécution du présent arrêté.

(Projet II)

## LOI FÉDÉRALE

sur

### la centrale pour les question d'organisation de l'administration fédérale

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 85, chiffres 1 et 3, de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 30 avril 1954,

*arrête :*

#### Art. 1

<sup>1</sup> Le rendement et les méthodes de travail de l'administration centrale fédérale sont contrôlés d'une façon permanente par une centrale pour les questions d'organisation (appelée ci-après « centrale »).

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut étendre ce contrôle aux établissements autonomes et aux services qui sont placés sous sa surveillance sans faire partie de l'administration centrale.

#### Art. 2

<sup>1</sup> La centrale est autonome et indépendante dans son travail.

<sup>2</sup> Elle est autorisée:

- a. A demander des enquêtes ou à en faire elle-même;
- b. A accepter les demandes d'enquêtes des départements et divisions et à les traiter par ordre d'importance et d'urgence;
- c. A donner son avis sur la création de nouveaux services ou sur l'agrandissement d'anciens.

#### Art. 3

<sup>1</sup> La centrale correspond directement avec les divisions, d'entente avec le département compétent.

<sup>2</sup> Les divisions doivent accorder tout leur appui à la centrale; elles sont notamment tenues de la laisser examiner sans restriction leur gestion, de même que de produire toutes pièces nécessaires et de mettre à sa disposition des collaborateurs qualifiés.

#### Art. 4

La centrale présente un rapport au département compétent sur les propositions dont elle considère l'exécution comme importante et que la division n'accepte pas. Si le département ne partage pas l'avis de la centrale, elle peut proposer au département des finances et des douanes de soumettre la question au Conseil fédéral.

#### Art. 5

<sup>1</sup> Le chef de la centrale est nommé par le Conseil fédéral. Il exerce ses fonctions à titre principal.

<sup>2</sup> Deux experts nommés par le Conseil fédéral pour une période administrative et choisis en dehors de l'administration sont adjoints au chef de la centrale pour donner leur avis sur des questions de principe.

<sup>3</sup> Pour se prononcer sur des questions particulières, le chef de la centrale peut faire appel à des spécialistes, après avoir obtenu l'accord du département des finances et des douanes et du département compétent.

#### Art. 6

Les experts et spécialistes sont tenus de garder le secret sur tous les faits qui parviennent à leur connaissance.

#### Art. 7

<sup>1</sup> La centrale est rattachée administrativement au département des finances et des douanes. Celui-ci informe régulièrement le Conseil fédéral de l'activité de la centrale.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fait annuellement rapport aux conseils législatifs.

#### Art. 8

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral est chargé de mettre en vigueur la présente loi au cas où l'initiative pour un contrôle de l'administration fédérale aurait été retirée ou rejetée.

<sup>2</sup> Il est chargé de l'exécution.

## **RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire pour la création d'un contrôle de l'administration fédérale (Du 30 avril 1954)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1954
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6592
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.05.1954
Date	
Data	
Seite	681-690
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 488

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.