

01.031

**Message
sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral
en matière d'organisation**

du 5 juin 2001

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message, en vous demandant de les approuver, les projets d'une loi fédérale, d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale et d'un arrêté fédéral sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

5 juin 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'une part l'adaptation des dispositions des lois fédérales auxquelles il a dérogé en se fondant sur sa compétence en matière d'organisation de l'administration fédérale. Aux termes de la loi (art. 64, al. 1, loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA, RS 172.010), ces dérogations ne s'appliquent que pour une durée limitée et doivent être soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale dans les quatre années suivant l'entrée en vigueur de la LOGA (art. 64, al. 2, LOGA).

Le Conseil fédéral saisit d'autre part l'occasion pour procéder à une mise à jour générale du droit en matière d'organisation. Il s'agit notamment d'intégrer à la législation les modifications nécessaires résultant de la réforme du gouvernement et de l'administration, d'abroger les dispositions des actes législatifs fédéraux concernant l'organisation devenues inutiles et de fixer les compétences à un niveau plus adéquat. Enfin, le message propose aussi l'adaptation de divers actes législatifs qui sont touchés d'une façon plus générale par la mise à jour du droit en matière d'organisation.

Message

1 Contexte

1.1 Genèse

Dans son message du 20 octobre 1993 concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, FF 1993 III 949), le Conseil fédéral avait proposé trois innovations fondamentales, à savoir l'institution de secrétaires d'Etat, l'octroi au Conseil fédéral de la compétence d'organiser l'administration fédérale et l'application de nouvelles méthodes de gestion des affaires administratives (nouvelle gestion publique, NGP). Le projet a été rejeté à une forte majorité lors de la votation populaire du 9 juin 1996, l'institution de secrétaires d'Etat ayant constitué la principale pierre d'achoppement. Le Conseil fédéral décida de réaliser les innovations n'ayant pas été contestées dans une nouvelle version de la LOGA et soumit à l'Assemblée fédérale le message du 16 octobre 1996 concernant une nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (FF 1996 V 1). Dans le projet, la réglementation sur la compétence d'organiser l'administration fédérale de l'ancienne version était reprise telle quelle: l'art. 8 du projet conférait au Conseil fédéral la compétence d'organiser l'administration fédérale. L'art. 43 prévoyait que le «Conseil fédéral fixe, par voie d'ordonnance, la subdivision de l'administration fédérale en offices». Il était précisé qu'il doit attribuer «à chaque office des domaines aussi connexes que possible et» déterminer «les tâches qui lui incombent», répartir «les offices entre les départements en fonction des impératifs de gestion, de la connexité des tâches et de l'équilibre matériel et politique» et «revoir cette répartition en tout temps». De la sorte, le pouvoir organisationnel permettant de fixer «la subdivision de l'administration fédérale en offices» devait être transféré au Conseil fédéral. La compétence du Conseil fédéral en matière d'organisation devait ainsi être fixée dans la loi et élargie par rapport à la réglementation antérieure – l'art. 58 de la loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation de l'administration (LOA) contenait une liste des offices et des services ayant force de loi.

Le Conseil fédéral proposa en outre, dans son message du 16 octobre 1996, un nouvel art. 64 par lequel il serait habilité, dans «le cadre de sa compétence d'organisation au sens de l'art. 43» du projet de loi, «à déroger à titre provisoire aux règles spéciales d'organisation que contiennent d'autres lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale», étant entendu qu'il devrait, dans «les quatre ans qui suivent l'entrée en vigueur» de la nouvelle loi, proposer «à l'Assemblée fédérale les modifications que requièrent les lois et les arrêtés fédéraux auxquels» il aurait dérogé.

Tant au sein des commissions chargées de l'examen préalable du projet que lors des délibérations aux Chambres fédérales, le transfert de la compétence d'organisation de l'administration fédérale au Conseil fédéral ne fut pas remis en question. Au Conseil des Etats, on souligna même la nécessité de ce transfert. En tant qu'organe de direction suprême de l'administration fédérale, le Conseil fédéral doit posséder ce pouvoir, devait-on déclarer, pouvoir qui revient naturellement à la direction de tout consortium dans l'économie (BO 1996 E 933). Une proposition de minorité, demandant que les décisions prises par le Conseil fédéral conformément à sa compétence d'organisation soient soumises à une approbation générale de l'Assemblée fédérale

fut clairement rejetée. On fit notamment valoir que le gouvernement devait obtenir une entière liberté d'action (BO 1996 E 940); la répartition des offices entre les départements conformément aux critères établis par la loi était, dit-on, une tâche opérationnelle qui devait relever de la compétence du Conseil fédéral (BO 1996 E 941). Le Conseil national rejeta nettement quant à lui une proposition prévoyant d'une façon générale que le Conseil fédéral ne prenne de décision en vertu de sa compétence en matière d'organisation que sous réserve d'approbation. La Chambre se rangea donc à sa grande majorité à l'avis selon lequel le projet de loi devait accorder au Conseil fédéral l'autonomie en matière d'organisation de l'administration fédérale, c'est-à-dire le laisser libre de procéder à la répartition des offices, de leurs tâches et de leurs attributions comme il l'entendait. La répartition des offices entre les départements fut considérée comme une tâche opérationnelle qu'il ne fallait pas «politiser» au détriment de l'efficacité, du gain de temps et des effets de synergie. Les tâches opérationnelles relèveraient, dit-on, de la compétence du Conseil fédéral (BO 1997 N 305). Aussi bien le Conseil national que celui des Etats exprimèrent donc clairement la volonté de conférer par la loi la compétence d'organiser l'administration fédérale au Conseil fédéral, en tant que tâche opérationnelle.

1.2 Réglementation en vigueur

Selon l'art. 8 de la LOGA, il appartient au Conseil fédéral d'établir «une organisation rationnelle de l'administration fédérale et» de la modifier «lorsque les circonstances l'exigent». La loi confère ainsi au Conseil fédéral le pouvoir organisationnel sur l'administration fédérale, sous «réserve de conformité avec la constitution et les dispositions légales». Organiser l'administration consiste à en «définir les structures, les fonctions, les procédures et la réglementation du personnel» (FF 1993 III 1016).

L'art. 43 de la LOGA attribue en outre expressément au Conseil fédéral la compétence de répartir les offices entre les départements, de modifier leur répartition, de les fusionner, de les dissoudre et d'en instituer de nouveaux. La loi établit cependant des lignes directrices pour la répartition des offices entre les départements: Le Conseil fédéral doit procéder à cette répartition «en fonction des impératifs de gestion, de la connexité des tâches et de l'équilibre matériel et politique».

L'art. 64, al. 1, de la LOGA, habilite d'autre part le Conseil fédéral, dans le cadre de sa compétence d'organisation au sens de l'art. 43 de la même loi, «à déroger à titre provisoire aux règles spéciales d'organisation que contiennent d'autres lois fédérales». Selon l'al. 2 de cet article, le Conseil fédéral doit proposer à l'Assemblée fédérale, dans les quatre ans qui suivent l'entrée en vigueur de la dite loi, «les modifications de lois fédérales et d'arrêtés fédéraux de portée générale qui s'imposent».

Dès l'entrée en vigueur de la LOGA, le Conseil fédéral a fait usage de son autonomie en matière d'organisation pour transformer l'administration fédérale. Se fondant sur la nouvelle LOGA, il a procédé de 1997 à l'an 2000 à la réforme du gouvernement et de l'administration (RGA). Le 18 octobre 2000, il a approuvé le rapport final¹.

Notamment, dans le cadre de la RGA, plus de 15 offices furent supprimés, créés ou fusionnés. Ces réformes requièrent parfois la modification des lois concernées con-

¹ Réforme du gouvernement et de l'administration, rapport final du 18.10.2000; peut être commandé à l'OCFIM ou consulté à l'adresse <http://www.bk.admin.ch/ch/f/rvr/index.htm>

formément à l'art. 64 de la LOGA. Cette mise à jour constitue l'objet principal du présent message.

La conception du droit en matière d'organisation a été fondamentalement remaniée dans le cadre de la RGA. Ce droit a été épuré, mieux ordonné et axé davantage sur les prestations et les résultats. Chaque département, ainsi que la Chancellerie fédérale, ont été pourvus d'une nouvelle ordonnance sur leur organisation qui définit les objectifs et les fonctions principales des unités précitées et de leurs offices. On a visé à réduire à une soixantaine le nombre d'actes législatifs – 140 environ – qui constituaient le droit en matière d'organisation. Au niveau de l'ordonnance, 23 de ces actes avaient été abrogés fin 2000. Le plus grand nombre d'entre eux (48) sont des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux; ils doivent être abrogés par le Parlement. Ces abrogations font l'objet d'une autre partie du présent message.

La mise en œuvre de la LOGA au niveau de l'ordonnance a été achevée à la fin de l'an 2000. Par le présent message, il s'agit de procéder à cette mise en œuvre au niveau de la loi.

1.3 Conception du projet

Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'une part l'adaptation des lois fédérales aux règles d'organisation desquelles il a dérogé en vertu de sa compétence d'organiser l'administration fédérale. Ces dérogations n'ont, de par la loi, qu'un caractère temporaire (art. 64, al. 1, LOGA) et doivent être soumises à l'Assemblée fédérale dans les quatre ans qui suivent l'entrée en vigueur de la LOGA (art. 64, al. 2, LOGA), qui eut lieu le 1^{er} octobre 1997. Le délai de quatre ans expire donc fin septembre 2001. Le Conseil fédéral saisit l'occasion pour proposer des modifications permettant d'épurer le droit de la Confédération en matière d'organisation et de fixer les compétences à un niveau plus adéquat.

Mais le Conseil fédéral ne se borne pas à soumettre à l'Assemblée fédérale les modifications requises des lois fédérales en question. Il propose en outre une adaptation de la LOGA, par laquelle la compétence du Conseil fédéral d'organiser l'administration fédérale serait fixée au cœur de la loi et précisée (modification de l'art. 8 LOGA). Cette révision entraîne l'abrogation de l'art. 64 de la LOGA sur la «dérogation aux règles spéciales d'organisation d'autres lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale».

L'adaptation de la LOGA s'impose pour plusieurs raisons.

Il s'est avéré que la réglementation législative en vigueur, selon laquelle le Conseil fédéral ne peut déroger, en vertu de sa compétence d'organisation, qu'à des règles spéciales d'organisation contenues dans des lois fédérales, a donné lieu à des problèmes d'interprétation et soulève la question de la portée de cette compétence. La révision doit permettre d'éliminer ces difficultés en supprimant la distinction entre les règles générales et les règles spéciales d'organisation contenues dans les lois fédérales.

La nouvelle Constitution fédérale, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, confère au Conseil fédéral, à l'art. 178, al. 1, le pouvoir d'organiser l'administration fédérale. De la sorte, le droit constitutionnel confirme ce qui n'était précédemment fixé que dans la loi. L'objectif du législateur était d'habiliter le Conseil fédéral, par la LOGA, à établir «une organisation rationnelle de l'administration fédérale et» à la

modifier «lorsque les circonstances l'exigent». La dérogation aux règles d'organisation contenues dans des lois fédérales – prévue actuellement à titre temporaire à l'art. 64 de la LOGA – n'est guère compatible avec le droit constitutionnel en vigueur et avec les intentions du législateur: ni la Constitution, ni la loi n'interdisent au Conseil fédéral de déroger à des lois fédérales en vertu de son autorité en matière d'organisation. Fixer un délai n'est donc qu'imparfaitement compatible avec la conception adoptée à l'époque et avec le droit constitutionnel en vigueur. En renonçant à un délai, on contribue aussi à réduire les charges imposées à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral: le Parlement n'est plus contraint d'approuver tous les quatre ans les modifications de lois décidées par le Conseil fédéral en vertu de sa compétence d'organisation et celui-ci n'est plus tenu de présenter un message. Le Parlement n'en est pas moins informé sur les révisions de loi qui ont lieu, étant donné que le Conseil fédéral en fait état dans ses rapports de gestion.

L'autorisation donnée au gouvernement de déroger aux règles d'organisation contenues dans les lois fédérales se limite selon le droit en vigueur à fixer «la subdivision de l'administration fédérale en offices» (référence de l'art. 64, al. 1, LOGA, à l'art. 43 LOGA). Il s'ensuit que dans la pratique, la procédure ordinaire devrait être suivie pour des modifications ne posant pas de problème et qui n'affectent pas les droits et les obligations des citoyens, comme par exemple la fusion de deux commissions administratives. Les charges imposées de ce fait à l'Assemblée fédérale, ainsi qu'au Conseil fédéral et à l'administration de la Confédération sont excessives comparées à la portée de ces modifications. Pour éviter de tels cas, il est proposé de préciser, par la révision de la LOGA, que le Conseil fédéral est habilité à déroger à toutes les règles d'organisation contenues dans des lois fédérales, non seulement lorsqu'il s'agit de la répartition des offices, mais chaque fois qu'il est question de l'organisation rationnelle de l'administration fédérale.

Par la révision proposée, la LOGA peut en outre être adaptée à la nouvelle réglementation de la Constitution fédérale concernant la forme des actes législatifs. La mention, dans l'art. 64 de la LOGA, des arrêtés fédéraux de portée générale – une catégorie d'actes législatifs qui n'existe plus depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale – disparaît avec l'abrogation prévue de la disposition en question. Le Conseil fédéral doit être habilité à déroger aux règles d'organisation contenues dans les lois fédérales.

L'ordonnance du 15 juin 1998 sur les publications officielles (OPubl; RS 170.512.1) a été complétée par l'insertion d'un art. 4a le 17 mai 2000 (RO 2000 1294). Le Conseil fédéral y habilite la Chancellerie fédérale à adapter dans le Recueil systématique les désignations d'unités administratives «modifiées à la suite d'une décision relative à l'organisation prise par le Conseil fédéral, un département ou un office en vertu de l'art. 43» de la LOGA, sans qu'une «modification formelle des actes législatifs concernés» ne soit nécessaire. Bien que cette compétence puisse déjà être déduite de l'art. 43 de la LOGA, l'art. 8 révisé de la LOGA fournit une base légale incontestable à l'art. 4a de l'OPubl.

2

Explications

2.1

Aperçu des projets d'actes législatifs en annexe

Le projet A porte d'une part sur la modification de l'art. 8 et l'abrogation de l'art. 64 de la LOGA (ch. I), et d'autre part sur l'abrogation et la modification d'actes législatifs du niveau de la loi; les mesures proposées doivent permettre de mettre en œuvre la réforme du gouvernement et de l'administration, d'épurer le droit en matière d'organisation et d'adapter les dispositions de compétence et d'autres dispositions organisationnelles (ch. II).

Le projet B porte sur les abrogations et les modifications d'actes législatifs adoptées auparavant sous forme d'arrêtés fédéraux de portée générale non soumis au référendum et qui doivent désormais faire l'objet d'ordonnances de l'Assemblée fédérale.

Enfin, le projet C contient, sous la forme de l'arrêté fédéral, les abrogations et les modifications d'actes législatifs adoptées auparavant sous forme d'arrêtés fédéraux simples et qui avaient été publiées dans le Recueil des lois.

2.2

Modifications de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (art. 8 et 64)

Le projet de loi précise et reformule la compétence du Conseil fédéral d'organiser l'administration fédérale. A cet effet, il convient d'adapter les art. 8 et 64 de la LOGA. La compétence en matière d'organisation du Conseil fédéral sera nouvellement fixée à l'art. 8 au cœur de la loi. Cela correspond mieux à l'importance de l'objet réglementé. De l'art. 8 du projet découle la compétence du Conseil fédéral de fixer par voie d'ordonnance la structuration de l'administration fédérale en offices. Il aurait donc été possible de renoncer à confirmer cette compétence à l'art. 43. Cet article doit cependant rester inchangé: Pour faciliter la compréhension de la loi et s'en servir comme moyen d'information, cette précision n'est pas à critiquer, d'autant plus que les offices sont les unités administratives essentielles. L'art. 64 de la LOGA peut être abrogé sans être remplacé: l'al. 1 est reformulé et précisé à l'art. 8 du projet de loi, tandis que l'al. 2 est une disposition transitoire qui aurait dû être de toute façon abrogée à l'expiration du délai de quatre années.

Deux phrases devront compléter l'art. 8, al. 1, de la LOGA. Le Conseil fédéral y sera expressément habilité par la loi à déroger à des dispositions d'autres lois en matière d'organisation. Font exception les cas dans lesquels l'Assemblée fédérale restreint expressément la compétence du gouvernement en matière d'organisation. Compte tenu de la relation avec la première phrase reprise telle quelle de la législation antérieure et selon laquelle le «Conseil fédéral établit une organisation rationnelle de l'administration fédérale et la modifie lorsque les circonstances l'exigent», il est clair qu'une dérogation à d'autres lois fédérales n'est possible qu'en vertu de l'autorité organisationnelle du Conseil fédéral sur l'administration fédérale. L'expression *administration fédérale* recouvre aussi bien l'administration centrale que les unités administratives décentralisées (art. 2, al. 1 à 3, LOGA). Il pourrait s'agir, par exemple, de transférer un office d'un département à un autre ou d'en faire une unité administrative décentralisée. La compétence du Conseil fédéral est toutefois restreinte; elle ne lui permet pas de transférer des tâches à l'extérieur de l'administration, ni de modifier leur répartition entre les pouvoirs. Par *dispositions*

en matière d'organisation, on entend des normes qui touchent d'une quelconque manière l'organisation de l'administration fédérale, par exemple la désignation d'offices fédéraux ou leur emplacement, la répartition des offices fédéraux entre les départements ou la fusion, la suppression, la répartition ou le transfert d'unités administratives. Les dispositions en matière d'organisation peuvent aussi porter sur le nombre d'échelons hiérarchiques et la désignation d'organes de coordination, tout comme sur la délimitation de la marge de manœuvre dont dispose une unité administrative (dispositions sur les organes chargés de prendre des décisions, l'octroi de l'autonomie à des unités ou l'obligation de demander une approbation). L'art. 8, al. 1, de la LOGA, concerne les dispositions en matière d'organisation du niveau des lois fédérales. La mention des arrêtés fédéraux de portée générale que l'on trouve encore dans la législation en vigueur est supprimée, étant donné que la nouvelle Constitution fédérale ne connaît pas cette catégorie d'actes législatifs. L'autorisation de déroger aux dispositions d'autres lois fédérales s'applique a fortiori aux dérogations à d'éventuelles dispositions organisationnelles contenues dans des ordonnances de l'Assemblée fédérale. Indépendamment du nouvel art. 8, al. 1, de la LOGA, on vise comme auparavant à formuler de façon aussi neutre que possible les dispositions des lois fédérales concernant les compétences; les dérogations expresses décidées par le Conseil fédéral resteront donc l'exception. On n'indique pas précisément la forme que doivent revêtir les décisions du Conseil fédéral concernant les dérogations qu'il entend apporter à des dispositions légales. Il ressort de l'art. 182, al. 1, de la Constitution, que le Conseil fédéral doit se servir à cet effet de l'ordonnance.

La compétence du Conseil fédéral de déroger à des lois fédérales dans le cadre de son autorité organisationnelle est délimitée par la Constitution et la loi. Selon le droit constitutionnel, les adaptations qu'il décide doivent se faire par la voie de la procédure législative ordinaire, s'il s'agit de dispositions fondamentales au sens de l'art. 164, al. 1, de la Constitution, touchant notamment les droits et les obligations des personnes ou l'organisation et la procédure des autorités fédérales. Ceci est par exemple le cas si une modification de l'organisation portait sur les voies de recours, car les droits et les obligations des personnes seraient directement touchés. L'organisation ou la procédure des autorités fédérales seraient affectées si les rapports entre les pouvoirs étaient modifiés, par exemple en cas de dérogation aux dispositions sur l'éligibilité ou les incompatibilités ou sur les fonctions d'une unité administrative. Exemple: Le statut légal du Contrôle fédéral des finances, qui est au service aussi bien de l'Assemblée fédérale que du Conseil fédéral, ne pourrait être modifié que par une adaptation formelle de la loi. Une dérogation aux dispositions organisationnelles de lois fédérales est en outre exclue lorsque l'Assemblée fédérale restreint expressément la compétence du Conseil fédéral en matière d'organisation. Une telle restriction peut découler de la loi elle-même ou des documents ayant trait à la loi. La volonté de l'Assemblée fédérale est déterminante en l'occurrence, non la forme donnée à la décision d'exclure des dérogations. Les restrictions matérielles de la législation actuelle et les délais qu'elle impose aux dérogations pouvant être faites aux dispositions organisationnelles sont donc remplacées par des restrictions d'ordre constitutionnel ou décidées expressément par l'Assemblée fédérale.

2.3

Adaptation de lois fédérales et d'arrêtés fédéraux à des décisions prises dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration (application de l'art. 64 LOGA)

2.3.1

Considérations générales

L'art. 64, al. 1, de la LOGA, habilite le Conseil fédéral, dans le cadre de sa compétence d'organisation au sens de l'art. 43, à déroger à titre provisoire aux règles spéciales d'organisation que contiennent d'autres lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale. Dans ces cas, le Conseil fédéral doit dans «les quatre ans qui suivent l'entrée en vigueur de la» LOGA, proposer à l'Assemblée fédérale les modifications qui s'imposent (art. 64, al. 2, LOGA). Les adaptations de lois rendues nécessaires par les dérogations auxquelles le Conseil fédéral a procédé en vertu de sa compétence d'organisation de l'administration fédérale ne doivent pas être soumises dans tous les cas à l'Assemblée fédérale. Une telle obligation n'est prévue que pour les dérogations «aux règles spéciales d'organisation que contiennent d'autres lois fédérales». Dans son message concernant une nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, le Conseil fédéral avait déclaré qu'il s'agissait de dispositions qui traitent «de façon spécifique ou très détaillée de questions» relatives à l'organisation. Des règles d'organisation de portée moindre contenues dans un acte du niveau de la loi, par exemple la mention d'une unité administrative afin de désigner un organe compétent, pourraient être adaptées «aux nouvelles données par une simple mise à jour» du texte législatif en question (FF 1996 V 20). Vu la difficulté de distinguer entre les règles «spéciales» d'organisation et les autres contenues dans des lois fédérales, le Conseil fédéral a jusqu'ici fait plutôt modérément usage de la compétence qui lui est conférée dans l'art. 64 de la LOGA. En se fondant sur sa compétence d'organisation, il a par exemple modifié la désignation d'offices, il en a fusionné deux ou a transféré un office d'un département à un autre.

Pour les adaptations de lois et d'arrêtés fédéraux qui sont proposées à l'Assemblée fédérale par le présent message, le Conseil fédéral s'est fondé sur sa pratique. Si des décisions organisationnelles affectant la fonction et le statut d'une unité administrative modifient ses rapports avec d'autres pouvoirs, l'adaptation des lois concernées est soumise à l'Assemblée fédérale. S'il s'agit uniquement de modifier la désignation d'une unité, sa subordination ou son emplacement, aucune règle «spéciale» d'organisation au sens de l'art. 64, al. 1, de la LOGA, n'est affectée, de sorte que le Conseil fédéral est habilité à adapter de telles dispositions de lois en se fondant uniquement sur son autorité organisationnelle conformément à l'art. 43 de la LOGA.

Il s'est avéré que la plupart des mesures de réorganisation de la RGA ont pu être mises en œuvre par voie d'ordonnance. L'art. 64 de la LOGA ne concerne qu'un nombre restreint de mesures de réorganisation. Elles seules font l'objet du présent message.

Les autres mesures prises dans le cadre de la RGA ne sont pas à traiter dans le présent message. En font partie notamment les mesures de réorganisation suivantes:

- Le domaine de l'éducation, de la recherche et de la technologie qui relevait de quatre départements, a été regroupé dans deux, à savoir le DFI (Groupe-ment de la science et de la recherche) et le DFE (Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie). On a instauré un pilotage conjoint

des prestations et des ressources. Le domaine des EPF est géré par mandat de prestation et enveloppe budgétaire.

- Les affaires économiques extérieures et l'économie nationale ont été regroupées avec le domaine du travail au sein du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), nouvellement créé.
- La coordination entre le DFAE et le DFE en matière de développement et de coopération avec l'Europe de l'Est a été améliorée.
- La défense et la protection de la population ont été regroupées au sein du nouveau DDPS.
- Les ressources policières ont été concentrées au sein de l'Office fédéral de la police et réorganisées.
- Les tâches en rapport avec les migrations ont été concentrées au sein du DFJP et la coordination a été améliorée.
- Les domaines de l'environnement et des transports et l'aménagement du territoire ont été regroupés au sein du nouveau DETEC.
- L'Ecole fédérale de sport de Macolin a été transférée du DFI au DDPS et est devenue l'Office fédéral du sport.
- Le domaine des constructions et de la gestion des immeubles a été subdivisé en trois secteurs (civil, militaire, domaine des EPF). Le secteur civil a été regroupé avec les achats, au sein de l'Office fédéral des constructions et de la logistique nouvellement créé, au DFF.
- L'informatique a fait l'objet d'une réorientation stratégique. Le nombre des fournisseurs de prestations a été ramené de 75 à 7.

2.3.2 DFI: fusion de la Commission fédérale de la protection contre les radiations (CFR) et de la Commission fédérale de surveillance de la radioactivité (CFSR)

Par sa décision du 15 novembre 2000, le Conseil fédéral, se fondant sur le rapport Kiener du 28 juin 2000, a ordonné la fusion, pour des considérations relatives aux effets de synergie, à l'efficacité et aux coûts, de la Commission fédérale de la protection contre les radiations (CFR) et de la Commission fédérale de surveillance de la radioactivité (CFSR) et la modification correspondante de l'ordonnance du 22 juin 1994 sur la radioprotection (ORaP; RS 814.501; RO 2000 2894). Cette modification de l'ordonnance a pris effet le 1^{er} janvier 2001. La Commission fédérale de protection contre les radiations et de surveillance de la radioactivité (CPR) qui est issue de la fusion tient également lieu d'organe consultatif du DDPS et s'acquitte pour le reste de toutes les tâches qui incombait à la CFR et à la CFSR.

La décision organisationnelle prise par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance doit maintenant être reprise au niveau de la loi conformément à l'art. 64, al. 2, de la LOGA. L'art. 7, al. 1, de la loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection (LRaP; RS 814.50) doit être modifié en conséquence; la let. a mentionnera désormais la CPR, tandis que la Commission fédérale de protection atomique et chimique (COPAC), qui était citée à la let. c, le sera à la let. b.

2.3.3

DFJP: transfert de la section de la nationalité de l'Office fédéral de la police (OFP) à l'Office fédéral des étrangers (OFE)

En raison du transfert de la section de la nationalité de l'Office fédéral de la police (OFP) à l'Office fédéral des étrangers (OFE) le 1^{er} janvier 1999, l'art. 13, al. 1 et 5, de la loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité (LN; RS 141.0) doit faire l'objet d'une adaptation rédactionnelle concernant les dispositions sur l'autorisation de naturalisation.

La LN déclare expressément que le DFJP est compétent pour statuer sur la réintégration (art. 25 LN), la naturalisation facilitée (art. 32 LN) et l'annulation de la naturalisation (art. 41, al. 1, LN). Selon les indications figurant sur les décisions correspondantes, celles-ci émanaient du DFJP; elles étaient signées par le chef de la section de la nationalité, qui y avait été habilité par une délégation de pouvoir. De la sorte, il était possible de former recours contre ces décisions directement au Tribunal fédéral (art. 51, LN, en relation avec l'art. 98, let. b, de l'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, OJ; RS 173.110; voir aussi art. 98, let. c, OJ).

Par la révision proposée de la LN, l'OFE sera aussi habilité à régler ces affaires de sa propre autorité (voir art. 14 de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police, Org DFJP; RS 172.213.1).

La modification des attributions se répercute sur les voies de droit. On peut désormais faire un recours administratif au service des recours du DFJP (art. 50, al. 2, LN, en relation avec les art. 44 ss de la loi sur la procédure administrative, PA, RS 172.021). Il reste possible de former un recours de droit administratif en deuxième instance (voir plus haut).

En outre, par la nouvelle réglementation, l'OFE est habilité, à la place du DFJP, à procéder aux formalités concernant l'acte de libération (art. 45, al. 2, LN), le retrait de la nationalité suisse (art. 48 LN) et la présentation de la demande dans la procédure sur la constatation de droit en cas de doute sur la nationalité d'une personne se prétendant suisse (art. 49, al. 2, LN).

L'art. 51, al. 2, de la LN, précise que le DFJP a qualité pour recourir, au même titre que les cantons et les communes intéressées. Il convient de supprimer cette mention. La qualité du DFJP pour recourir découle de l'art. 103, let. b, de l'OJ. Cet article dispose expressément que le «département compétent ou, lorsque le droit fédéral le prévoit, la division compétente de l'administration fédérale» ont qualité pour recourir. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a déjà habilité l'OFE à former des recours de droit administratif «contre des décisions cantonales de dernière instance» (art. 14, al. 2, Org DFJP).

2.3.4

DDPS: suppression de l'Office central de la défense (OCD) ainsi que de l'Etat-major et du Conseil de la défense

Le 19 décembre 1997, le Conseil fédéral a subordonné au DDPS l'Office central de la défense (OCD) qui existait depuis 1970 et qui n'était rattaché qu'administrativement à ce département (RO 1998 668).

Le 25 novembre 1998, il a décidé la suppression, avec effet au 1^{er} janvier 1999, de l'OCD en tant qu'unité d'organisation (RO 1999 915). Les tâches de coordination et les tâches intersectorielles qu'il est nécessaire de continuer à assumer ont été confiées à titre temporaire à d'autres unités administratives (secrétariat général du DDPS, Office fédéral de la protection civile, Chancellerie fédérale). On a créé un «Service de coordination des affaires cantonales (SCAC)» au secrétariat général du DDPS et une section «Politique de sécurité» à la Division de l'instruction de l'Office fédéral de la protection civile.

Enfin, le Conseil fédéral a décidé la suppression de l'Etat-major et du Conseil de la défense le 3 novembre 1999 (RO 2000 66).

Par ces trois décisions, le Conseil fédéral a dérogé, conformément à l'art. 64, al. 1, de la LOGA, à la loi fédérale du 27 juin 1969 sur les organes directeurs et le Conseil de la défense (RS 501) et l'a en grande partie vidée de sa substance. Cette loi doit à présent être abrogée dans le cadre des adaptations requises par l'art. 64, al. 2, de la LOGA.

L'organisation de la défense générale doit, dans le cadre de la mise en œuvre du rapport sur la politique de sécurité RAPOLSEC (FF 1999 6903, ch. 521), être remplacée, sur le plan national, par une coopération globale et souple en matière de sécurité entre la Confédération, les cantons, les communes et les services extérieurs à l'administration. Un organe de direction pour la sécurité doit garantir la mise en œuvre de ce système sur le plan fédéral. Les premières bases juridiques nécessaires à cet effet sont déjà en vigueur (art. 1, let. d, de l'ordonnance du 13 décembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, Org DDPS; RS 172.214.1; directives du 3 novembre 1999 sur l'organisation de la politique de sécurité du Conseil fédéral; FF 2000 201).

Vu la nouvelle stratégie de coopération, une équipe a, dans le courant de l'an 2000, sélectionné les tâches de coordination et les tâches intersectorielles de l'OCD qui devraient être poursuivies ou remaniées et elle a élaboré des propositions quant à leur attribution entre les différentes unités entrant en considération. Les propositions de cette équipe ont été approuvées par le secrétaire général du DDPS et mises en œuvre en date du 1^{er} janvier 2001. Au niveau du secrétariat général du DDPS une nouvelle unité d'organisation intitulée «Coopération nationale pour la sécurité, CNS» a été créée. La CNS est intégrée au domaine «Politique de sécurité et de défense, POSED» et remplace les unités provisoires qu'étaient le «Service de coordination des affaires cantonales (SCAC)» et l'unité chargée de l'instruction en matière de politique de sécurité au sein de la section «Politique de sécurité» de l'Office fédéral de la protection civile. La tâche principale de la CNS consiste à concevoir et à mettre en œuvre dans notre pays, un système souple de coopération globale en matière de sécurité. Dans ce cadre, la CNS est chargée d'assurer la coopération politique et stratégique (mesures civiles et mesures militaires) et les nécessaires liaisons sur le plan des institutions avec les cantons et les autres partenaires nationaux du DDPS (administration fédérale, organisations, institutions, associations). La CNS est aussi responsable de la réflexion sur les thèmes généraux de l'instruction en matière de politique de sécurité, du rôle de la femme dans cette politique et de la mise en œuvre des mesures nécessaires.

Par cette réorganisation, toutes les tâches de coordination et les tâches intersectorielles à prendre en considération dans le cadre de RAPOLSEC en politique intérieure ont été intégrées au domaine POSED. Cela ne s'oppose pas aux projets con-

cernant la protection de la population, Armée XXI et DDPS XXI. La CNS, qui est conçue comme un instrument souple et adapté aux besoins, est apte à contribuer de façon constructive à l'évaluation et à la délimitation des domaines politiques qui à l'avenir serviront de charnières dans les rapports entre la Confédération et les cantons et entre l'armée et la protection de la population.

La base légale de la coopération nationale en matière de sécurité – ce terme désigne le système de coopération globale et souple en matière de sécurité – sera créée par la révision de la loi sur l'armée et l'administration militaire (Armée XXI) et une nouvelle loi sur la protection de la population. Les autres bases juridiques nécessaires à l'accomplissement de tâches dans le cadre de la coopération nationale en matière de sécurité seront adoptées sous forme d'ordonnances du Conseil fédéral et du DDPS.

2.3.5 DETEC

Jusqu'à présent, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEPF) et l'Office fédéral de la culture (OFC), subordonnés tous les deux au Département fédéral de l'intérieur, étaient chargés de l'application de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration, l'OFEPF a été rattaché au DETEC par la modification du 19 décembre 1997 de l'ordonnance réglant les tâches des départements, des groupements et des offices (RO 1998 650). En outre, le 1er janvier 2000, la tenue de l'inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS), dont était chargé l'OFEPF, a été confiée à l'Office fédéral des routes (OFROU). Il s'ensuit que l'exécution de la LPN est désormais l'affaire de plusieurs départements et offices. Conformément à l'art. 4a de l'OPubl, la Chancellerie fédérale est habilitée à adapter directement dans la législation la désignation des attributions.

2.4 Epuration du droit en matière d'organisation

2.4.1 Remarques générales

Il avait été décidé, dans le cadre de la conception générale de la mise en œuvre de la RGA sur le plan législatif, adoptée par le Conseil fédéral en 1998, de rendre le droit de la Confédération en matière d'organisation plus convivial et plus transparent. Cet objectif a été réalisé ou est en voie de l'être au niveau de l'ordonnance, les ordonnances sur l'organisation arrêtées en 1999 et en l'an 2000 pour la Chancellerie fédérale et les départements ayant permis de réduire le nombre d'actes législatifs spéciaux et souvent surannés concernant l'organisation et d'ordonner plus systématiquement la législation en la matière. Le présent message vise à procéder à une mise à jour au niveau de la loi.

Il s'agit surtout d'abroger sans les remplacer les actes législatifs concernant l'organisation rendus superflus par les règles nouvellement adoptées.

2.4.2 DFAE

2.4.2.1 Abrogation de lois et d'arrêtés fédéraux concernant la création de missions diplomatiques

Jusque dans les années 70, l'Assemblée fédérale devait, par une loi ou un arrêté fédéral, autoriser le Conseil fédéral à créer une mission diplomatique. Dans un avis conjoint de janvier 1992, l'Office fédéral de la justice et la Direction du droit international public ont constaté que la constitution alors en vigueur n'exigeait pas une intervention du Parlement pour l'ouverture de missions diplomatiques et que la pratique des autorités fédérales n'avait pas établi de coutume en la matière. L'art. 102, ch. 8, de la constitution alors en vigueur fondait la compétence du Conseil fédéral (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, JAAC, 1992, fascicule 56/IV, n° 49, p. 409 ss). Par la suite, le Conseil fédéral a procédé de sa propre autorité à l'ouverture de missions diplomatiques. Cette réglementation a été reprise dans la nouvelle Constitution, les droits d'intervention de l'Assemblée fédérale restant réservés (voir l'art. 184, ch. 1, Cst, et le message relatif à une nouvelle constitution fédérale; FF 1997 I 423).

L'abrogation des lois et arrêtés fédéraux par lesquels l'Assemblée fédérale avait jadis autorisé le Conseil fédéral à créer des missions diplomatiques (RS 172.211.212 à 172.211.234) permet d'éliminer des actes surannés (projet A, annexe, ch. I/3 à 24).

2.4.2.2 Arrêté fédéral du 21 mars 1956 concernant la transformation de légations de Suisse en ambassades (RS 172.211.26)

La compétence qu'a le Conseil fédéral de représenter la Suisse à l'étranger l'habilite aussi, selon l'art. 184, al. 1, de la Constitution, à déterminer la forme à donner à cette représentation, les droits d'intervention de l'Assemblée fédérale restant réservés. Il est par conséquent indiqué d'abroger l'arrêté fédéral du 21 mars 1956 concernant la transformation de légations en ambassades (projet A, annexe, ch. I/25).

2.4.3 DFI

2.4.3.1 Arrêté fédéral du 23 mars 1990 concernant la création d'un Groupement de la science et de la recherche au Département fédéral de l'intérieur (RS 172.212.13)

Sur le plan du droit en matière d'organisation, le Groupement de la science et de la recherche a été constitué par l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI; RS 172.212.1); l'arrêté fédéral correspondant peut donc être abrogé (projet B).

2.4.3.2 Abrogation de deux arrêtés fédéraux du domaine des EPF

L'abrogation concerne les deux arrêtés fédéraux suivants:

- arrêté fédéral du 3 décembre 1880 allouant un crédit annuel pour la Station d'essai de la résistance des matériaux de construction, à l'Ecole polytechnique suisse (RS 427.10; projet C, ch. 1/5)
- arrêté fédéral du 19 juin 1936 concernant la cession de la Station suisse d'essais de Saint-Gall à la Confédération (RS 427.101; projet C, ch. 1/6)

Les deux arrêtés fédéraux concernant d'anciennes stations sont sans objet depuis la création du Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (LFEM). Sur le plan du droit en matière d'organisation, ce laboratoire a pour fondement juridique l'ordonnance du 13 janvier 1993 sur le LFEM (RS 414.165) et l'ordonnance du 23 septembre 1993 sur l'organisation du LFEM (RS 414.165.1).

2.4.4 DFE: abrogations touchant le domaine de l'agriculture

Le 1^{er} janvier 1999, la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (RS 910.1) est entrée en vigueur. Elle contient les dispositions d'organisation du niveau de la loi qui étaient auparavant éparpillées dans divers arrêtés fédéraux. Ceux-ci peuvent donc être abrogés:

- RS 426.11 arrêté fédéral du 26 mars 1897 concernant les établissements agronomiques destinés aux essais et aux recherches agricoles (projet C, ch. 1/1)
- RS 426.11 arrêté fédéral du 17 juin 1915 relatif à la création d'une station fédérale d'essais viticoles dans la Suisse romande et à la construction de nouveaux bâtiments destinés à cette station et à l'Etablissement fédéral de chimie agricole, à Lausanne (projet C, ch. 1/2)
- RS 426.121 arrêté fédéral du 19 décembre 1946 concernant l'agrandissement de l'Etablissement fédéral d'essais viticoles et arboricoles de Lausanne par la création d'une sous-station en Valais (projet C, ch. 1/3)
- RS 426.16 arrêté fédéral du 27 juin 1902 concernant la reprise, par la Confédération de l'Etablissement d'essais pour l'arboriculture, la viticulture et l'horticulture, à Wädenswil, et l'allocation d'un crédit pour la construction d'un laboratoire et d'un cellier (projet C, ch. 1/4)
- RS 915.17 arrêté fédéral du 17 décembre 1971 sur la création d'un centre de formation professionnelle agricole à Changins (projet C, ch. 1/18)

2.5 Adaptation de la réglementation de compétences

2.5.1 Considérations générales

Dans le cadre de la conception globale de la mise en œuvre de la LOGA sur le plan législatif, adoptée en 1998 par le Conseil fédéral, on s'est aussi fixé pour objectif d'accorder aux unités administratives une latitude suffisante pour leur permettre d'adapter leurs structures à de nouvelles conditions. Cela comprend aussi l'attribution au niveau adéquat des compétences mentionnées dans les art. 1 et 47 de la LOGA et dans l'art. 13 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1). Cet objectif a été atteint depuis au niveau de l'ordonnance par l'adoption des ordonnances sur l'organisation de la Chancellerie fédérale et des départements, du fait que celles-ci ne concernent en règle générale que les unités du niveau de l'office fédéral. Le présent message permet de mieux réglementer au niveau de la loi les dispositions concernant la répartition des attributions en procédant à un réexamen de cette répartition – par exemple en procédant à des délégations à des niveaux inférieurs. De la sorte, il est possible de réaliser les adaptations encore pendantes prévues dans le projet n° 9 du CCF (attribution de tâches et délégation de compétences décisionnelles aux instances subordonnées; rapport au Conseil fédéral du 19 décembre 1994) et d'en accélérer la mise en œuvre.

2.5.2 DFI

2.5.2.1 Loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités (LAU; RS 414.20)

Selon l'art. 17 de la LAU (projet A, ch. II/3), le Conseil fédéral peut conclure des contrats de prestations avec les institutions non universitaires ayant droit à des subventions et leur allouer une contribution forfaitaire pour la couverture de leurs frais d'exploitation. A l'art. 11, al. 3, de l'ordonnance du 13 mars 2000 relative à la loi fédérale sur l'aide aux universités (OAU; RS 414.201), cette compétence est déléguée au département. Jusqu'à présent, ces contrats ont toujours été signés par le secrétaire d'Etat du Groupement de la science et de la recherche. Il convient donc, pour une meilleure répartition des compétences, d'adapter la LAU à la pratique et de déléguer la compétence de conclure des contrats de prestations au Groupement de la science et de la recherche au niveau de la loi. Pour assurer la transparence et la sécurité juridique, la désignation adoptée n'est pas neutre (on ne se contente pas d'écrire «le service compétent»). L'adaptation entraînera en outre une modification correspondante de l'art. 11, al. 1 et 3, de l'OAU.

2.5.2.2 Loi du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10)

Se fondant sur le mandat conféré par l'art. 19 de la LAMal, les assurances-maladie «gèrent avec les cantons une institution dont le but est de stimuler, coordonner et évaluer des mesures destinées à promouvoir la santé et à prévenir les maladies». Afin de financer les tâches de la Fondation suisse pour la promotion de la santé, une contribution annuelle est perçue de chaque assuré obligatoire au sens de la loi; cette

contribution est fixée sur proposition de l'institution (art. 20, al. 1, LAMal). Le Conseil fédéral exerce aussi la surveillance sur l'institution (art. 20, al. 3, LAMal). Afin d'avoir une meilleure répartition des compétences, il convient de déléguer au département la compétence de fixer la contribution annuelle et d'exercer la surveillance. La nécessité de procéder à ces adaptations avait déjà été signalée dans le cadre du projet n° 9 du CCF. Les al. 2 et 3 de l'art. 20 de la LAMal (projet A, ch. II/10) doivent être adaptés en conséquence.

2.5.3 DDPS: loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC; RS 934.21)

Dans l'art. 3, al. 2, de la LEAC (RS 934.21; projet A, ch. II/12), qui charge expressément le DDPS d'exercer «les droits de la Confédération en tant qu'actionnaire», il convient d'autoriser désormais le Conseil fédéral à désigner le département qui doit exercer ces droits au sein de la société de participation gérant les participations de la Confédération, après la fondation de cette société. L'obligation faite au département ainsi désigné d'appliquer «la stratégie du Conseil fédéral fondée sur le rapport de propriété» est maintenue. Le Conseil fédéral a ainsi la possibilité de réagir rapidement si la situation le requiert, sans que l'ordre des compétences ne soit modifié.

Cette modification sera mise en œuvre dans l'ordonnance sur l'organisation du DDPS.

2.5.4 DFE: loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10)

La LFPr doit être modifiée parce que plusieurs tâches de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) ont été confiées à l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISFPF).

Selon le droit en vigueur (art. 11, al. 2, LFPr), l'OFFT «se charge de la formation des instructeurs, avec la collaboration des cantons et des associations professionnelles».

Sous ce rapport, l'OFFT s'acquitte principalement de tâches concernant l'organisation des cours et la pédagogie. Or ces domaines relèvent pour l'essentiel de la compétence de l'ISFPF, selon l'art. 36 de la LFPr.

Afin que l'on ait l'assurance de pouvoir tirer parti des synergies et que les structures et le savoir-faire de l'ISFPF soient pleinement exploités, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance du 7 septembre 1983 concernant l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (RS 412.104.7) et a chargé l'ISFPF de la formation des instructeurs, en dérogation à la LFPr en vigueur.

Aussi faut-il modifier, dans la LFPr (projet A, ch. II/2), l'art. 11, qui règle la formation des instructeurs, et l'art. 36, qui constitue la base légale de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle. Il convient de biffer, à l'art. 11, la disposition selon laquelle l'OFFT se charge de la formation des instructeurs avec la

collaboration des cantons et des associations professionnelles. Cette disposition devra figurer, après avoir subi les modifications nécessaires, à l'art. 36, al. 1.

Il convient de relever que la LFPr en vigueur doit être modifiée, comme nous le proposons ici, malgré le fait que le Conseil fédéral a adopté le 6 septembre 2000 le message concernant la nouvelle loi sur la formation professionnelle (FF 2000 5256).

Selon le calendrier établi, la loi fédérale sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation doit être mise en vigueur avant la nouvelle loi sur la formation professionnelle. Afin de garantir la sécurité du droit, l'actuelle loi sur la formation professionnelle, qui restera vraisemblablement applicable jusqu'en 2003, doit être adaptée sans tarder, d'autant plus que la modification de l'ordonnance concernant l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle ne préjuge en aucune façon de la réglementation de la future loi sur la formation professionnelle.

2.5.5 DETEC

2.5.5.1 Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH; RS 721.80)

Selon l'art. 1, let. a, de l'ordonnance du 2 février 2000 sur l'utilisation des forces hydrauliques (OFH; RS 721.801), le département «nomme les membres de la Commission fédérale de l'économie des eaux». Il est nécessaire de donner une base légale à cette délégation. La compétence conférée jusqu'à présent de constituer cette commission doit être transférée au DETEC (modification de l'art. 73 LFH ; projet A, ch. II/4). Il s'agit d'une mesure destinée à alléger les tâches du Conseil fédéral.

2.5.5.2 Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101)

Afin d'alléger les tâches du Conseil fédéral, la compétence octroyée à l'art. 94 de la LCdF d'arrêter une ordonnance sur les émoluments relatifs aux tâches de l'Office fédéral des transports (ordonnance du 25 novembre 1998 sur les émoluments de l'OFT, OseOFT; RS 742.102), doit être transférée au département (projet A, ch. II/5). Les modifications de l'ordonnance résultent principalement de la nécessité d'adapter périodiquement les émoluments au renchérissement, raison pour laquelle l'attribution au département de la compétence en la matière correspond mieux au niveau de compétence adéquat.

2.5.5.3 Loi fédérale du 25 septembre 1917 concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemin de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises (RS 742.211)

L'art. 5 de ladite loi (projet A, ch. II/6) doit être modifié et complété de façon à établir clairement que le Conseil fédéral arrête par voie d'ordonnance les disposi-

tions relatives à la création et à la tenue du registre des gages. Le département doit en outre être autorisé à fixer les émoluments dus pour des actes officiels.

2.5.5.4 Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI; RS 747.201)

La compétence d'arrêter une ordonnance sur la perception d'émoluments pour des actes officiels des autorités fédérales doit être transférée du Conseil fédéral au département. L'art. 56 de la LNI (projet A, ch. II/7) doit être modifié et complété en conséquence.

2.5.5.5 Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0)

Selon l'art. 58, al. 2, de la LA (projet A, ch. II/8), dans le cadre des prescriptions sur les exigences de navigabilité, et en accord avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI), le DETEC arrête «les normes de certification acoustique et d'émission de substances nocives des aéronefs à moteur». En annexe à l'OLOGA, et en se fondant sur l'art. 43, al. 2 et 3, de la LOGA, le Conseil fédéral a cependant transféré l'OFEPF du DFI au DETEC. La nouvelle teneur de l'art. 58, al. 2, LA, n'influe pas sur la pratique actuelle. Pour la modification du 23 juin 2000 de l'ordonnance du DETEC sur les émissions des aéronefs (OEmiA; RS 748.215.3), l'Office fédéral de l'aviation civile a collaboré étroitement avec l'OFEPF comme auparavant.

2.6 Autres adaptations

2.6.1 Considérations générales

Nous saisissons l'occasion pour proposer, par le présent message, des modifications mineures d'un certain nombre d'autres actes législatifs qui ont plus ou moins rapport avec la mise à jour du droit en matière d'organisation, mais pour lesquelles la présentation d'un message particulier ne se justifierait pas. C'est le cas d'actes législatifs qui n'ont pas encore été formellement abrogés bien qu'ils soient surannés pour diverses raisons, notamment du fait que la réglementation n'a plus de raison d'être.

Les actes en question ne sont pas énumérés ici. Nous renvoyons aux listes des actes abrogés figurant dans les projets A, B et C en annexe.

2.6.2 Loi du 20 juin 1986 sur la chasse (LChP; RS 922.0)

Par la nouvelle réglementation inscrite à l'art. 12, al. 2 et 2^{bis}, LChP (projet A, ch. II/11), le Conseil fédéral peut, quelle que soit la façon dont est réglée l'indemnisation, désigner les espèces protégées pour lesquelles l'office fédéral ordonne des mesures contre des animaux qui causent des dégâts importants. Il est ainsi possible de transférer intégralement aux cantons, au niveau de l'ordonnance, la compétence de prendre des mesures contre de grands prédateurs particulièrement nuisibles. Par

ailleurs, on vise à présent, dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, à dissocier le versement de prestations de la Confédération au titre des indemnisations et la compétence qu'a la Confédération de prendre des mesures de protection.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le projet n'accroît pas les charges sur le plan du personnel ou sur le plan financier. La réforme de l'administration a permis d'optimiser les procédures de travail et d'éviter les travaux à double. Les synergies peuvent être mieux utilisées. L'Etat parvient ainsi à fournir ses prestations de façon plus rentable.

4 Programme de la législature

L'art. 64, al. 2, de la LOGA, charge le Conseil fédéral de proposer à l'Assemblée fédérale, dans les quatre ans qui suivent son entrée en vigueur, les modifications de lois fédérales et d'arrêtés fédéraux de portée générale devenues nécessaires. La LOGA est entrée en vigueur le 1er octobre 1997, de sorte que ces modifications doivent être proposées au Parlement fin septembre 2001 au plus tard. Le message sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation n'est pas expressément mentionné dans le programme de la législature 1999 à 2003. Le renforcement de la capacité d'action de l'Etat et la nécessité pour l'administration d'être davantage à l'écoute des citoyens constituent cependant l'objectif 9 de ce programme. Le message doit être placé dans ce contexte: il s'agit d'atteindre cet objectif en précisant la compétence du Conseil fédéral d'organiser l'administration fédérale. Par ailleurs, le message sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation est mentionné parmi les objectifs que le Conseil fédéral se propose d'atteindre durant le second semestre de 2001.

5 Constitutionnalité

Selon l'art. 178, al. 1, de la Constitution, le Conseil fédéral assure l'organisation rationnelle de l'administration fédérale. La Constitution lui confère ainsi l'autorité en matière d'organisation. Les modifications de lois proposées sont une application de la disposition constitutionnelle; elles sont donc conformes à la Constitution.