

ad 01.080

Message additionnel sur la réforme du gouvernement

du 13 octobre 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, en complément du message du 19 décembre 2001 relatif à la réforme de la direction de l'Etat¹ et en vous priant de les approuver, le message additionnel sur la réforme du gouvernement et trois projets normatifs: (A) un projet de modification de la Constitution (arrêté fédéral sur la réforme du gouvernement); (B) un projet de modification de la loi sur le Parlement; (C) un projet de modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (contenant aussi une modification de la loi sur le Parlement).

Les projets normatifs du 19 décembre 2001 soumis au Parlement en même temps que le message relatif à la réforme de la direction de l'Etat (arrêté fédéral concernant la réforme de la direction de l'Etat, loi fédérale sur la réforme de l'organisation du gouvernement et modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats) peuvent être considérés comme caducs.

Nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2006 P 06.3653 Réforme du gouvernement. Rôle de la présidence du Conseil fédéral (N 20.3.09, Burkhalter, Bourgeois)

Veuillez agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre haute considération.

13 octobre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

¹ FF 2002 1979

Condensé

Les modifications proposées de la Constitution et des lois sur le Parlement et sur l'organisation du gouvernement et de l'administration visent à renforcer la direction politique du Conseil fédéral et à le décharger des tâches administratives. Les principales mesures prévues à cet effet sont l'allongement du mandat présidentiel, la possibilité de nommer des secrétaires d'Etat supplémentaires et diverses mesures d'optimisation des processus décisionnels et du mode de fonctionnement du collège.

Contexte

En 2004, les Chambres fédérales ont renvoyé au Conseil fédéral son projet de «gouvernement à deux cercles» et l'ont chargé de présenter de nouvelles propositions de réforme, avec trois objectifs: renforcer la direction politique, décharger le Conseil fédéral des tâches administratives et accroître l'efficacité de l'administration. Pour ce qui est de ce dernier point, le Conseil fédéral a diligenté une réforme de l'administration, achevée en décembre 2007 et aujourd'hui en grande partie réalisée. En août 2009, il est parvenu à la conclusion que d'autres changements étaient nécessaires et il a décidé de reprendre les travaux relatifs à la réforme de la direction de l'Etat (rebaptisée «réforme du gouvernement»). Fin mai 2010, les Commissions de gestion des deux conseils ont adopté le rapport sur les «autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis», qui contient plusieurs motions, postulats et recommandations à l'adresse du Conseil fédéral, visant l'optimisation de l'activité du gouvernement. Le présent message additionnel répond aux divers objectifs fixés par le Parlement.

Contenu de l'objet

Le Conseil fédéral entend accroître la capacité d'action du gouvernement. Il propose essentiellement, à cet effet, de prolonger le mandat du président de la Confédération, de donner plus de poids au gouvernement collégial et d'optimiser la préparation et le déroulement de ses séances.

L'allongement à deux ans du mandat du président permettra à ce dernier de mieux assumer la direction du Conseil fédéral et ses tâches de représentation. La direction politique s'en trouvera renforcée, surtout en temps de crise extraordinaire. Le président pourra aussi faire meilleur profit de l'expérience et des contacts personnels acquis pendant son mandat. Ce point requiert une modification de la Constitution et de la loi sur le Parlement.

Pour ce qui est du renforcement de la position du collège gouvernemental, plusieurs dispositions sont prévues dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Les membres du Conseil fédéral devront informer régulièrement celui-ci de leurs affaires et notamment des difficultés qui y sont liées. Le gouvernement pourra même exiger d'un conseiller fédéral ou du chancelier de la Confédération qu'il lui fournisse telle ou telle information. En outre, les dispositions relatives

au porte-parole du Conseil fédéral, au système de suppléance des chefs de département et aux délégations du Conseil fédéral sont adaptées et précisées.

Le projet ouvre par ailleurs la possibilité de nommer de nouveaux secrétaires d'Etat, qui assumeront des tâches importantes et clairement définies dans le domaine assigné à leur département et auront des mandats de représentation du Conseil fédéral dans ses relations avec l'étranger et devant le Parlement. Ce point requiert une modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et de la loi sur le Parlement.

Enfin un ensemble de mesures permettra d'optimiser les processus décisionnels et le mode de fonctionnement du Conseil fédéral, notamment en allégeant les séances du Conseil fédéral des travaux de routine pour qu'il puisse se concentrer sur les affaires importantes. Ces mesures ne sont toutefois pas incluses dans l'arrêté fédéral et les modifications de lois jointes au présent message.

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

Le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la réforme de la direction de l'Etat², qui prévoyait un gouvernement «à deux cercles», c'est-à-dire complété par sept ministres délégués, rattachés chacun à un département. Le Conseil fédéral aurait confié par voie d'ordonnance à ces ministres délégués des domaines qu'ils auraient gérés de manière indépendante. Il était prévu qu'ils soient nommés par le Conseil fédéral et que le Parlement confirme cette nomination. Les grands objectifs du gouvernement à deux cercles étaient de renforcer la direction politique, d'accroître la responsabilité collégiale du gouvernement et de relativiser le principe de la division en départements, mais aussi d'augmenter la capacité d'action du gouvernement, notamment en ce qui concerne les relations avec le Parlement et les contacts internationaux, domaine qui accapare de plus en plus les conseillers fédéraux.

Tant le Conseil national (le 10 mars 2004) que le Conseil des Etats (le 3 juin 2004) ont renvoyé l'objet au Conseil fédéral, en le chargeant de présenter de nouvelles propositions visant à renforcer la direction politique, à décharger le Conseil fédéral des tâches administratives et à accroître l'efficacité de l'administration.

Suite au renvoi de l'objet, le Conseil fédéral a décidé de lancer une réforme de l'administration fédérale. Celle-ci devait se focaliser sur trois points: l'optimisation de la conduite des affaires et de l'emploi des ressources en personnel, la simplification de la législation en matière de personnel et le réexamen formel du droit fédéral. Un ensemble de projets a permis d'accroître l'efficacité, de créer une certaine marge de manœuvre pour accomplir de nouvelles tâches et de délester durablement les structures et les processus actuels. Le Conseil fédéral a pris acte du rapport final le 30 janvier 2008.

Le 13 octobre 2008, à la demande de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, le Département fédéral de justice et police a élaboré un rapport intermédiaire sur les mesures de la réforme de l'administration réalisées à cette date. Il y a exposé qu'à la fin du 1^{er} semestre 2008, la plus grande partie des mesures prévues avait été menée à terme. Les améliorations concernant l'organisation de l'administration avaient été achevées, les processus internes simplifiés et les redondances éliminées, tout cela dans les délais. La réforme de l'administration fédérale n'a toutefois aucune conséquence sensible pour l'organe gouvernemental.

Suite aux délibérations du printemps 2009 de la Commission des institutions politiques du Conseil national sur la suite des travaux concernant la réforme de la direction de l'Etat, le Conseil fédéral a décidé de mener une discussion de principe sur ce projet en août 2009 et de déterminer s'il poursuivrait la réforme ou s'il proposerait aux Chambres fédérales de classer cet objet. Le 26 août 2009, il parvenait à la conclusion qu'il existait encore un besoin de réforme. Les Commissions de gestion (CdG) des deux conseils ont depuis lors exigé un certain nombre de changements

2 FF 2002 1979

dans leur rapport du 30 mai 2010 sur les «autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis», sous la forme de motions, de postulats et de recommandations. Le Conseil fédéral soumet au Parlement de nouvelles propositions par le présent message additionnel, en exécution du mandat qui lui a été attribué en 2004 et compte tenu du rapport des CdG.

1.2 Objectifs de la réforme

Les objectifs demeurent les mêmes que ceux qui ont été exposés dans le message du 19 décembre 2001 relatif à la réforme de la direction de l'Etat³. Le premier d'entre eux est de renforcer la direction politique. Vu l'extension des compétences de la Confédération et l'accroissement du volume de la législation dans des matières de plus en plus complexes, gouverner devient toujours plus difficile. Il faut aujourd'hui plus de temps et d'efforts qu'autrefois aux conseillers fédéraux pour trouver des consensus au sein du collège, en même temps que les médias les sollicitent davantage.

Le Parlement ne met d'ailleurs pas en question la nécessité d'une réforme. Les deux conseils sont entrés en matière lorsque le Conseil fédéral leur a soumis le projet de réforme de la direction de l'Etat. C'est sur l'appréciation des propositions concrètes que des divergences sont apparues. La décision de renvoi prise par le Conseil national le 4 mars 2004 confirme expressément que des mesures sont nécessaires et demande de nouvelles propositions propres à renforcer la direction politique, décharger le Conseil fédéral des tâches administratives et accroître l'efficacité de l'administration.

Ces vues se reflètent également dans de nombreuses interventions parlementaires déposées ou transmises depuis lors et dans le rapport des CdG.

1.3 Procédure de consultation

La situation et les objectifs n'ayant pas changé depuis le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral a décidé de ne pas mener de consultation sur le message additionnel. Une des mesures essentielles ici proposées, la prolongation du mandat présidentiel, a déjà été mise en consultation en novembre 1998.

2 Propositions de réforme

Dans le présent message additionnel, le Conseil fédéral présente tant des mesures immédiates que des mesures à moyen et long terme. Les premières touchent à l'optimisation des processus décisionnels et du déroulement des séances du Conseil fédéral. Les réformes qui requièrent la révision d'une loi ou de la Constitution (Cst.)⁴ demanderont plus de temps en raison des processus législatifs et démocratiques.

³ FF 2002 1990, ch. 1.3

⁴ RS 101

2.1 Présidence de la Confédération

2.1.1 Prolongation du mandat présidentiel

Il s'agit d'élire non plus pour un an mais pour deux ans le président de la Confédération, sans que ce dernier puisse enchaîner deux mandats. On renonce par contre et à proposer la création d'un département présidentiel et à lier la présidence à un département particulier.

Un mandat de deux ans consolidera la fonction de direction et de coordination de l'activité du Conseil fédéral qui est dévolue au président de la Confédération. Il sera plus facile au président d'incarner la figure visible qui doit paraître en certaines occasions ou représenter l'Etat, notamment vis-à-vis de l'étranger. Les contacts au niveau des chefs d'Etat ont grandement pris de l'importance ces dernières années, avec la multiplication des interactions internationales et les défis toujours plus ardues que posent, à l'échelle mondiale, les domaines de la sécurité, de l'économie, de la finance, de l'écologie, etc. Un mandat présidentiel de deux ans permettra d'assurer une meilleure continuité et une meilleure prévisibilité de l'action du gouvernement et de son image à l'étranger tout en favorisant la permanence des contacts internationaux. Le président de la Confédération sera plus visible, à la fois sur la scène nationale et internationale. Cela contribuera à renforcer la direction des affaires politiques par le Conseil fédéral et notamment la gestion des situations extraordinaires, qui, si elles apparaissent souvent inopinément, requièrent un engagement sur une longue durée. De même, il ne sera plus nécessaire qu'une nouvelle personne se mette au courant de la fonction présidentielle chaque année. Les expériences acquises et les contacts personnels développés durant la présidence seront mieux mis à profit.

Une présidence de deux ans présente sans aucun doute des inconvénients. Les membres du Conseil fédéral n'auront plus tous des chances égales de devenir président; la rotation plus lente réduira la richesse de la représentation des régions et des communautés linguistiques. De plus, l'allongement du mandat présidentiel n'est pas sans présenter une certaine discordance avec la collégialité. Il relativisera l'égalité de principe entre les membres du gouvernement, caractéristique de notre système de concordance fondé sur le consensus et la collégialité.

Le Conseil fédéral pense néanmoins que les avantages l'emportent. L'allongement du mandat est d'ailleurs très modéré, surtout si l'on pense aux autres Etats dans lesquels il dure en règle générale quatre ou cinq ans. On veut éviter de la sorte de concentrer à l'excès le pouvoir, les attributions et la compétence de décision entre les mains d'une seule personne⁵. C'est aussi pourquoi aucune nouvelle compétence n'est attribuée au président de la Confédération, bien que l'extension de ses pouvoirs, combinée à l'allongement de son mandat, soit de nature à renforcer son rôle de dirigeant.

L'idée d'un mandat de quatre ans ou d'un mandat de deux ans renouvelable (qui pourrait aussi résulter en une présidence de quatre ans) a été écartée parce qu'une rotation tous les quatre ans mettrait à mal l'égalité entre les membres du gouvernement, fondement de la collégialité, et la représentation équitable des langues nationales et des cantons, qui est un des éléments de la cohésion de l'Etat fédéral. Le

⁵ On se conforme ainsi aux exigences formulées dans le message relatif à la réforme de la direction de l'Etat (FF 2002 1979 1994).

renouvellement de la présidence serait forcément dominé par ces questions d'égalité et de représentation, au détriment d'autres aspects importants pour le bon fonctionnement du gouvernement collégial: les qualités de dirigeant, la dynamique de groupe ou les exigences particulières d'une situation donnée.

Le moment opportun pour l'élection du Conseil fédéral et du président de la Confédération a également été examiné: lors de la session d'hiver, comme aujourd'hui, ou bien dès l'automne? Le Conseil fédéral n'a pas poursuivi cette dernière idée. D'une part, la prise de fonction des conseillers fédéraux, du président et du vice-président se trouverait en décalage avec le début de la législature; d'autre part, ce ne serait pas l'Assemblée fédérale nouvellement en place qui les élirait mais celle qui s'apprête à se retirer du pouvoir.

Le Conseil fédéral ne souhaite pas créer de département présidentiel. Certes, cela donnerait au président de la Confédération, déchargé de la conduite d'un département, davantage de marge de manœuvre pour assumer ses tâches supérieures de direction, de coordination et de représentation; il pourrait examiner les objets d'un point de vue plus synthétique. Cependant la responsabilité d'un domaine, l'immersion dans les affaires quotidiennes qu'apporte la direction d'un département, sont les assises sur lesquelles le président de la Confédération s'appuie pour accomplir les tâches qu'appelle sa fonction. Séparer les activités stratégiques et les activités opérationnelles du gouvernement, comme certains l'ont suggéré, n'est en fait guère praticable. A la longue, il manquerait à un département présidentiel à part, sans tâches spécialisées, précisément ces assises et avec elles le poids nécessaire au sein du collège, ce qui rendrait la tâche plus ardue au président de la Confédération. Il faudrait en outre répartir les domaines des sept départements entre six d'entre eux, ce qui accroîtrait encore la charge de travail des conseillers fédéraux.

La présidence ne doit pas être non plus liée à un département. On a évoqué l'idée de la rattacher au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Elle l'a été, au début du 20^e siècle⁶. Ce système ne manquerait pas de créer des synergies sur le plan des contacts avec l'étranger, mais les relations extérieures ne sont pas le seul aspect de la présidence. La planification et la coordination des affaires gouvernementales, la direction des séances du Conseil fédéral, la représentation de ce dernier à l'intérieur du pays sont tout aussi importantes. D'ailleurs, quel que soit le département, l'attribution de la présidence à l'un d'entre eux appellerait l'institution d'un quadriennat, par désir de limiter les changements à la tête des départements. Or on a vu les raisons fondamentales qui s'opposent un tel allongement du mandat présidentiel.

⁶ Cf. par ex. le modèle C élaboré par le groupe de travail «Structures de direction de la Confédération» (GSDC) dans son rapport intermédiaire du 23 novembre 1991, FF 1992 II 1014 ss, 1058 ss

⁷ Sur le lien entre la présidence de la Confédération et ce qui s'appelait alors le département politique, voir le message du 19 décembre 2001 relatif à la réforme de la direction de l'Etat, FF 2002 1999.

2.1.2 Organe électeur

Actuellement, le président de la Confédération est élu par l'Assemblée fédérale en conseils réunis (art. 176, al. 2, Cst.). Il serait tout aussi imaginable de le faire élire par le Conseil fédéral ou du moins de donner à ce dernier un droit de proposition lors de l'élection par l'Assemblée fédérale.

Il semble cependant préférable de s'en tenir au système actuel, qui est satisfaisant.

L'élection par le Parlement donne au président de la Confédération la plus grande légitimité possible hormis un scrutin universel. La légitimité démocratique est d'autant plus importante que la position du président de la Confédération sera renforcée par la prolongation de son mandat à deux ans.

2.1.3 Critères de l'élection présidentielle

La Constitution ne fixe pas de critères pour l'élection à la présidence de la Confédération. En pratique, une simple règle d'ancienneté s'est imposée: un nouveau membre du gouvernement n'accède à la présidence que lorsque tous les autres conseillers fédéraux, plus anciens dans la fonction, l'ont exercée. L'art. 175, al. 4, Cst. nomme par contre deux critères pour l'élection des membres du Conseil fédéral: la représentation équitable des régions et des communautés linguistiques.

Le Conseil fédéral juge souhaitable d'inscrire dans la Constitution les mêmes critères pour l'élection du président que pour l'élection de ses membres. L'allongement du mandat présidentiel à deux ans accroîtra l'importance de la rotation entre les communautés linguistiques et les régions. Cette rotation ne doit cependant pas suivre un schéma rigide fixé à l'avance; une formulation ouverte assurera la souplesse nécessaire lors de l'élection du président de la Confédération, permettant en particulier de tenir compte de l'expérience des conseillers fédéraux.

On n'intégrera pas dans la Constitution d'autres critères, tels que l'appartenance politique ou le sexe, afin de ne pas scléroser le système de renouvellement. L'appartenance à un parti et le sexe jouent déjà un rôle important dans la composition du gouvernement. On peut supposer qu'en pratique, ils seront dûment considérés lors du choix du président de la Confédération, mais un système trop rigide, par exemple, de rotation des partis gouvernementaux ne s'accorderait guère avec la conception d'une présidence au-dessus des partis.

2.2 Vice-présidence

2.2.1 Durée de fonction

Le vice-président du Conseil fédéral est actuellement élu pour un an (art. 176, al. 2, Cst.). Dans la pratique, l'usage s'est imposé d'élire le vice-président au poste de président de la Confédération l'année suivante.

Il faut porter le mandat du vice-président à deux ans, comme celui du président de la Confédération, si l'on veut conserver cette règle. Une vice-présidence d'un an avec une présidence de deux ans mettrait fin à ce système car tous les vice-présidents ne pourraient pas prendre la présidence de la Confédération au terme de leur mandat.

Or les enseignements et l'expérience que le vice-président acquiert durant son temps de fonction lui servent lorsqu'il se retrouve à la tête du gouvernement. Accorder le rythme des deux mandats est le meilleur moyen d'assurer la continuité de la fonction présidentielle tout en préservant les avantages du système actuel. Un membre du Conseil fédéral qui est élu d'abord vice-président puis président assume en réalité des tâches présidentielles pendant quatre ans, ce qui est un grand avantage pour l'établissement de contacts avec l'étranger.

2.2.2 Organe électeur

Comme aujourd'hui (art. 176, al. 2, Cst.), l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) élira le vice-président du Conseil fédéral. Confier cette compétence au Conseil fédéral aurait un sens si le mandat du vice-président était plus court que celui du président, mais avec un mandat de deux ans, débouchant en règle générale sur un mandat présidentiel, une forte légitimité démocratique semble nécessaire.

2.2.3 Critères de l'élection du vice-président

Comme pour l'élection du président, la Constitution prescrira une alternance équitable des régions et des communautés linguistiques. Cette règle est nécessaire si l'on porte à deux ans la vice-présidence, et tout particulièrement si celle-ci débouche en règle générale sur un mandat présidentiel comme aujourd'hui.

2.3 Etat-major du président de la Confédération

Le Conseil fédéral ne veut pas créer d'état-major permanent au service du président de la Confédération. Certes, une unité administrative rattachée à la Chancellerie fédérale, dotée de plusieurs collaborateurs responsables des questions de diplomatie, de protocole et d'organisation, de la préparation et du soutien de la participation aux manifestations officielles en Suisse, mais aussi de la communication en relation avec la présidence, garantirait la continuité dans l'exécution de ces tâches. Le Conseil fédéral pense cependant que cette solution manque de souplesse et ne répondrait pas aux besoins de chaque président de la Confédération. Investir dans la création d'un tel service est donc inutile. Le Conseil fédéral a par conséquent opté pour le maintien de la pratique actuelle: aujourd'hui, le DFAE met à la disposition du président un conseiller diplomatique pour la durée de l'année présidentielle; le président peut engager un collaborateur personnel supplémentaire pour ce temps. La Chancellerie fédérale prépare les séances du Conseil fédéral, conseille et soutient le président de la Confédération dans la direction de ces séances et se charge de la communication.

2.4

Renforcement de la position du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale

Dans leur rapport, les CdG ont appelé le Conseil fédéral à prendre des mesures visant à renforcer son rôle d'autorité collégiale et, lorsque besoin est, de les inscrire dans la loi, plus précisément concernant son système de suppléance (recommandation 16), l'instrument des délégations à trois personnes (motion 3) et la conduite effective des affaires par l'autorité collégiale (motion 4). Le Conseil fédéral approuve ces demandes.

Pour renforcer la conduite collégiale des affaires, le Conseil fédéral propose un nouvel art. 12a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁸ prévoyant l'obligation, pour les conseillers fédéraux, de faire rapport au collège.

Il propose, afin de moderniser la politique du gouvernement en matière d'information et de lui donner une plus grande cohérence, de préciser à l'art. 10a LOGA que le porte-parole du Conseil fédéral conseille ce dernier sur les questions d'information et de communication concernant toutes les affaires gouvernementales.

La disposition relative aux suppléants des conseillers fédéraux (art. 22 LOGA) sera précisée. Chaque membre du Conseil fédéral devra faire en sorte que son suppléant puisse aussitôt reprendre les rênes de son département en cas de besoin et qu'il soit mis au courant rapidement et de manière complète des décisions à prendre. La transmission des affaires devra avoir lieu de la manière la mieux organisée possible.

Les délégations du Conseil fédéral, à trois membres, verront leur rôle dans la préparation des affaires renforcé. En même temps, il faudra qu'elles informent le collège de leur activité et que les affaires importantes soient discutées par le Conseil fédéral *in corpore*. Chaque délégation disposera d'un secrétariat. Elles n'interviendront plus qu'en cas de besoin avéré. La disposition de la LOGA qui leur est consacrée sera modifiée en ce sens.

Il importera de renforcer la conduite du gouvernement dans tous les cas où le président de la Confédération se trouve être à la tête du département responsable d'un dossier central dans une situation extraordinaire. Pour éviter que la fonction de direction des séances du Conseil fédéral et les tâches liées à la responsabilité de ce dossier ne s'amalgament, il faudra soit que le président de la Confédération confie le dossier à son suppléant, soit qu'il cède la direction de la séance au vice-président. Le Conseil fédéral a l'intention d'inscrire cette alternative dans l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)⁹.

2.5

Renforcement du rôle de la Chancellerie fédérale

Le Conseil fédéral a examiné s'il ne serait pas possible de renforcer le rôle de la Chancellerie fédérale en faisant élire le chancelier de la Confédération par le Conseil fédéral au lieu du Parlement. Il a conclu qu'elle en sortirait plus affaiblie que grandie

⁸ RS 172.010
⁹ RS 172.010.1

et que les inconvénients l'emportaient nettement. L'élection du chancelier de la Confédération doit demeurer une prérogative de l'Assemblée fédérale.

Dans son avis du 21 avril 2010¹⁰ concernant le rapport des Commissions de gestion des 16 et 26 février 2010¹¹ et le rapport du Contrôle parlementaire de l'administration du 15 octobre 2009 sur le pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral¹², ce dernier a annoncé qu'il étudierait les demandes formulées dans le rapport du Contrôle parlementaire de l'administration et qu'il examinerait l'opportunité de donner à la Chancellerie fédérale davantage de moyens d'action pour préparer les décisions du gouvernement. Le 4 novembre 2009, en approuvant le rapport d'évaluation GMEB 2009¹³, il a décidé d'entreprendre des travaux en vue de l'optimisation de la gestion de l'administration. Plusieurs options sont à l'examen, une première décision préliminaire étant attendue début 2011. Or chacune de ces options aurait des conséquences différentes sur le rôle de la Chancellerie fédérale dans la préparation des décisions du gouvernement. Le Conseil fédéral, afin de ne pas préjuger de l'issue de ces travaux, ne décidera qu'ensuite des éventuelles mesures à prendre pour renforcer la position de la Chancellerie fédérale dans le pilotage stratégique de la politique.

Les CdG ont demandé dans leur rapport que la Chancellerie fédérale fasse valoir davantage son rôle d'état-major. Le Conseil fédéral est prêt à suivre cette suggestion. Il propose d'inscrire dans la LOGA (art. 32, let. c) que le chancelier de la Confédération est responsable de la mise au net des décisions du Conseil fédéral, disposition qui consacrerait la pratique actuelle. Par ailleurs, le contrôle des affaires sera plus strict et l'établissement du procès-verbal des séances optimisé.

Le Conseil fédéral étudie également l'opportunité de prendre des mesures pour soutenir les départements dans les domaines du suivi de la situation, de la détection précoce, de l'alerte rapide et du soutien de crise.

2.6 Les secrétaires d'Etat

Le droit en vigueur permet d'accorder le titre de secrétaire d'Etat à des chefs d'offices ou de groupements. Ce sont les secrétaires d'Etat en titre, nommés de manière permanente, que vise l'art. 46, al. 1, de la LOGA. Ils n'ont, au plan interne, aucune compétence autre que celles liées à leur fonction de chef d'un office ou d'un groupement; leur seule attribution spéciale concerne les relations avec l'étranger.

L'administration fédérale compte aujourd'hui quatre unités administratives dirigées par des secrétaires d'Etat: le Secrétariat d'Etat du DFAE, le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER). Ces dénominations sont fixées non pas par la loi mais par les ordonnances sur l'organisation des départements concernés.

10 FF 2010 2887

11 FF 2010 2803

12 FF 2010 2807

13 FF 2009 7151

Le Conseil fédéral juge utile de mettre en place quatre à six nouveaux secrétaires d'Etat pour seconder et décharger les chefs de département. Leur nombre exact dépendra de l'organisation des départements et des offices. Il n'est pas nécessaire que chaque département ait un secrétaire d'Etat, mais il n'est pas non plus exclu que le Conseil fédéral en nomme plus d'un au sein d'un même département. Le Conseil fédéral propose donc une nouvelle disposition inspirée de la règle applicable aux secrétaires d'Etat en titre et nourrie de la pratique actuelle afin de servir de base légale à cette institution. En vertu de cette disposition, seront nommés à cette fonction des chefs d'office ou de groupement responsables d'un domaine important au sein de leur département (art. 45a, al. 1, LOGA).

Le rôle des secrétaires d'Etat sera étoffé, mais modérément (art. 45a, al. 2, LOGA et 160, al. 1^{bis}, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]¹⁴). Outre les contacts avec l'étranger au plus haut niveau, ils pourront représenter le chef de département d'une part devant les commissions parlementaires, si la participation du conseiller fédéral n'est pas requise par l'importance politique de l'objet en délibération, d'autre part à l'intérieur du département dans des domaines précis et clairement délimités. La loi mentionnera que leur fonction est de seconder et de décharger le chef de département. Les secrétaires d'Etat auront donc une position particulière au sein du département. Il ne s'agit pas d'un nouvel échelon hiérarchique ni d'un nouveau type d'unité administrative, mais seulement d'un affinement de la structure actuelle.

Les dispositions proposées diffèrent foncièrement des projets présentés précédemment au Parlement dans le but de renforcer la direction politique et la capacité de gouverner. Le profil des secrétaires d'Etat y est beaucoup plus clair que dans le projet présenté par le Conseil fédéral au Parlement dans le message du 20 octobre 1993 concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁵ et finalement rejeté par le peuple¹⁶. Elles ne prévoient pas de deuxième niveau ou de deuxième cercle gouvernemental comme le message du 19 décembre 2001 relatif à la réforme de la direction de l'Etat¹⁷; il n'est plus question non plus que les secrétaires d'Etat soient politiquement responsables devant l'Assemblée fédérale pour ce qui est de leur domaine d'attribution. Enfin, à la différence des deux précédents projets, leurs rapports de travail seront régis par le même droit du personnel que les autres chefs d'office ou de groupement.

2.7 Rapport avec d'autres réformes

En septembre 2009, le Conseil fédéral a décidé de rouvrir le débat sur la réorganisation des départements, en réaction notamment à diverses interventions parlementaires. Une décision sera prise avant la fin de 2010.

¹⁴ RS 171.10

¹⁵ FF 1993 III 949

¹⁶ FF 1995 IV 454, 1996 III 883

¹⁷ FF 2002 1984

2.8 Optimisation des processus décisionnels

Le Conseil fédéral a pris dès le début de 2010 quelques mesures visant à améliorer l'organisation de ses séances. Au cours des travaux sur la réforme du gouvernement, il a examiné et arrêté d'autres mesures pour mieux préparer les affaires du Conseil fédéral et délester les séances des affaires de routine. Ainsi il aura plus de temps à consacrer aux objets importants lorsqu'il se réunit en collège. Aucune adaptation de loi n'étant nécessaire, il suffira d'adapter les directives sur les affaires du Conseil fédéral; tout au plus, il faudra peut-être modifier l'OLOGA.

En particulier, pour réduire le nombre des affaires peu susceptibles de susciter un débat inscrites à l'ordre du jour de ses séances, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer plus systématiquement la procédure simplifiée que l'art. 13, al. 2, LOGA prévoit pour les affaires qui n'ont pas une grande importance ou une portée politique. Un assez petit nombre de dossiers font aujourd'hui l'objet de cette procédure écrite qui ressemble à la décision présidentielle. Concrètement, si aucun co-rapport n'est déposé dans le délai fixé par la Chancellerie fédérale, l'objet est considéré comme adopté; dans le cas contraire, il est inscrit à l'ordre du jour de la séance suivante. Cette procédure peut être étendue à une grande partie des objets traités par le Conseil fédéral, en particulier aux réponses aux interventions parlementaires¹⁸.

A l'inverse, les dossiers particulièrement importants et fortement contestés inscrits à l'ordre du jour seront automatiquement réinscrits pour la séance suivante de sorte à être traités au moins deux fois par le Conseil fédéral s'il s'avère, lors de la première discussion, qu'aucune décision finale ne peut encore être prise. Cette double discussion permettra aux conseillers fédéraux de mûrir leur opinion et de prendre leur décision en toute connaissance de cause.

Une autre mesure consistera à donner plus de poids aux séances spéciales du Conseil fédéral, qui seront à l'avenir plus fréquentes.

Enfin, le rôle des organes de contrôle préventif de la conformité au droit que compte l'administration fédérale sera revalorisé. Les départements et les offices seront obligés de les consulter sur les questions juridiques importantes ou controversées lorsqu'ils prépareront des affaires gouvernementales.

2.9 Classement d'interventions parlementaires

La motion Burkhalter 09.3155 «Réforme du gouvernement. Une priorité du prochain programme de législature», déposée en 2009, charge le Conseil fédéral de présenter une nouvelle organisation des tâches gouvernementales durant la législature 2011 à 2015, en particulier de revoir la composition des départements et de proposer une nouvelle conception de sa présidence. Le Conseil fédéral a l'intention de décider d'une restructuration des départements d'ici à la fin de 2010. Les mesures proposées dans le présent message répondent à l'autre exigence de la motion – le renforcement du rôle du président.

Le postulat Burkhalter 06.3653 «Réforme du gouvernement. Rôle de la présidence du Conseil fédéral» demande au Conseil fédéral d'étudier les moyens de développer

¹⁸ En 2009, le nombre d'interventions parlementaires déposées auxquelles le Conseil fédéral devait répondre a été de 1517.

3.2 Modification de la Constitution (projet A)

La présidence de la Confédération est réglée à l'art. 176 Cst.¹⁹.

Allongement des mandats de président et de vice-président (art. 176, al. 2, Cst.)

Le nouvel al. 2 prévoit une durée de fonction de deux ans – et non plus un an – pour le président de la Confédération et pour le vice-président du Conseil fédéral.

Critères de l'élection (art. 176, al. 3, Cst.)

Le nouvel al. 3 fixe des critères d'élection analogues à ceux qui régissent l'élection du Conseil fédéral, énonçant que l'Assemblée fédérale doit prendre en compte les diverses régions et les communautés linguistiques lorsqu'elle élit le président et le vice-président. Cette formulation permet de tenir compte de l'importance des régions et des communautés linguistiques, soit leur taille, leur population, leur capacité économique et des facteurs institutionnels. Elle ne débouchera pas sur une rotation stricte mais assurera la flexibilité nécessaire, notamment une certaine latitude pour choisir le président en fonction de ses caractéristiques personnelles.

Interdiction d'effectuer deux mandats successifs (art. 176, al. 4, Cst.)

Dans le nouveau système de présidence de deux ans, le président de la Confédération ne pourra pas enchaîner deux mandats ni être aussitôt élu vice-président du Conseil fédéral. Cette mesure permettra d'éviter qu'un président ne demeure en fonction quatre ans (2+2 ans) et assurera le renouvellement à la tête de l'Etat.

3.3 Modification de la loi sur le Parlement (projet B)

L'art. 134 LParl²⁰ actuel prévoit que l'Assemblée fédérale élit parmi les membres du Conseil fédéral le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral, l'un après l'autre et pour une durée d'un an.

Ces mandats étant portés à deux ans dans la Constitution, il faut adapter cette disposition.

La modification subséquente n'est pas regroupée avec le projet C mais représente un objet à part en raison de sa relation étroite avec la révision constitutionnelle (projet A).

3.4 Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (projet C)

Le projet de modification de la LOGA²¹ contient les adaptations relatives à l'information du Conseil fédéral, à la conduite effective des affaires de ce dernier, à son système de suppléance, à ses délégations et à la fonction de secrétaire d'Etat.

¹⁹ RS 101

²⁰ RS 171.10

²¹ RS 172.010

Rôle de conseiller du porte-parole du Conseil fédéral (art. 10a)

Le porte-parole du Conseil fédéral sera chargé de conseiller le gouvernement et ses membres sur les questions d'information et de communication, en complément à ses tâches actuelles – information du public sur mandat du Conseil fédéral, coordination des activités d'information entre le Conseil fédéral, les départements et la Chancellerie fédérale – et conformément à la pratique. Il jouera ce rôle tant au stade de la préparation des affaires que pendant les séances du Conseil fédéral. Cette mesure garantira la cohérence de la politique gouvernementale en matière d'information et de communication.

Devoir d'information (art. 12a)

Pour assumer la conduite effective des affaires, le gouvernement doit bénéficier d'un flux d'informations rapide et continu. Un nouvel art. 12a, situé à la suite de l'article consacré au principe de la collégialité, oblige les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération à informer régulièrement le gouvernement sur leurs affaires. La disposition précise que le Conseil fédéral peut exiger des informations d'un conseiller fédéral ou du chancelier de la Confédération. Il pourra pour ce faire lui fixer un délai. Le mandat revêtira la forme d'une décision du Conseil fédéral.

Suppléance (art. 22)

Un nouvel al. 2 enjoint aux membres du Conseil fédéral d'organiser leur département de sorte que leur suppléant puisse en reprendre la direction sans délai en cas d'évènement imprévu et qu'il reçoive rapidement toutes les informations nécessaires sur les dossiers importants et sur les décisions à prendre concernant ces dossiers.

Si un conseiller fédéral prend à sa charge les affaires d'un autre département en tant que suppléant, il faudra autant que possible organiser une transmission formelle des affaires, comme c'est le cas lors d'un renouvellement de la présidence ou d'un changement de département; même chose lorsqu'il s'en dessaisit au profit du titulaire de la fonction. Il s'agit d'éviter des travaux faits à double voire des contradictions.

Il va de soi que le Conseil fédéral veille à désigner des suppléants adéquats. Il n'est pas nécessaire de l'inscrire dans la loi.

Délégations du Conseil fédéral (art. 23)

Les délégations du Conseil fédéral favorisent la conduite collégiale des affaires. Lorsque trois conseillers fédéraux (et donc trois départements) travaillent ensemble de manière approfondie, il est plus facile de faire d'une affaire départementale un dossier collectif. Le travail en délégation est particulièrement approprié lorsque les domaines de compétence impliqués appellent un traitement supradépartemental d'un objet.

Le Conseil fédéral a l'intention de réduire le nombre de délégations et de concentrer leur travail sur des questions et projets supradépartementaux importants. Les délégations sont un organe de consultation et de préparation des décisions. Les discussions et les décisions sur des questions politiques importantes demeureront l'apanage du Conseil fédéral *in corpore*.

Les règles actuelles doivent être précisées en conséquence. Pour mieux souligner le rôle d'organe de consultation et de préparation qui échoit aux délégations du Conseil fédéral, l'al. 2 énonce qu'elles n'ont pas de pouvoir de décision. Elles ne pourront

donc pas empiéter sur les compétences décisionnelles du Conseil fédéral, ni sur celles des chefs de département. Ceux-ci pourront cependant toujours soumettre les mesures qu'ils prévoient de prendre dans leur domaine de compétence aux autres membres de la délégation à laquelle ils appartiennent, afin d'assurer la coordination entre les départements.

Les délégations informeront régulièrement le Conseil fédéral de leurs délibérations (al. 3), ce qui permettra à ce dernier de discuter avec efficacité des grandes questions politiques et de prendre des décisions en conséquence. Elles devront lui donner des informations suffisantes, de manière suivie et en temps utile. Chaque délégation sera dotée d'un secrétariat (al. 4). Celui-ci, rattaché au département-clef de la délégation, se chargera du soutien administratif, de l'organisation des séances et de la tenue des procès-verbaux. Il restera à régler par voie d'ordonnance le devoir d'information des délégations, le détail des tâches et de l'organisation des secrétariats et la présidence. Il faudra également déterminer, à ce niveau, qui sera responsable de conserver la documentation et d'y accorder éventuellement l'accès.

Responsabilité de l'établissement du procès-verbal des séances et de la mise au net des décisions du Conseil fédéral (art. 32, let. c)

L'art. 32, let. c, LOGA, confèrera au chancelier de la Confédération la responsabilité d'établir le procès-verbal des séances du Conseil fédéral et de mettre au net les décisions de ce dernier. Aujourd'hui, c'est généralement un vice-chancelier qui se charge de cette mise au net. Cette pratique pourra se poursuivre, le vice-chancelier agissant en suppléant du chancelier au sens de l'art. 31, al. 2, LOGA.

Secrétaires d'Etat

Une nouvelle section intitulée «Secrétaires d'Etat» est créée dans le chapitre consacré aux départements. Elle comprendra le nouvel art. 45a et l'art. 46.

Investiture et fonction (art. 45a LOGA)

L'al. 1 prévoit que le Conseil fédéral peut investir du titre de secrétaire d'Etat des directeurs d'office ou de groupement pour seconder et décharger leur chef de département. Il faut cependant que l'office ou le groupement concerné soit responsable d'un domaine d'une grande portée politique. Cela peut inclure des offices ou des groupements ayant d'importantes tâches de coordination. Les unités administratives dirigées par un secrétaire d'Etat pourront être désignées du nom de secrétariats d'Etat; ce dernier point ne fait que consacrer dans la loi la pratique établie; ce titre apparaît aujourd'hui seulement dans les ordonnances sur l'organisation des départements. Il ne s'agit toutefois pas d'un nouvel échelon dans la structure de l'administration fédérale.

L'al. 2 attribue aux secrétaires d'Etat deux tâches en sus des attributions et responsabilités habituelles d'un directeur d'office ou de groupement fixées à l'art. 45 LOGA:

- *les relations avec l'étranger*: le secrétaire d'Etat entretiendra des contacts avec ses homologues étrangers dans les discussions et les négociations, sans devoir être spécialement habilité par le Conseil fédéral; il pourra être chargé de représenter le gouvernement dans des négociations internationales, y compris au niveau ministériel;

- *la représentation* du chef de département lors du traitement de certains objets dans les commissions parlementaires (cf. le commentaire de l’art. 160, al. 1^{bis} et 2, LParl).

Les secrétaires d’Etat pourront, pour seconder et décharger le chef de département, le représenter dans un domaine bien délimité du département ou se voir attribuer une fonction de coordination, y compris le pouvoir de donner des instructions à d’autres offices et groupements. Ces compétences en matière de représentation et d’instructions leur seront déléguées par le Conseil fédéral dans les ordonnances sur l’organisation des départements ou conférées directement par le chef de département en vertu des art. 37 et 38 LOGA.

Les secrétaires d’Etat seront soumis aux mêmes règles en matière de droit du personnel que les directeurs d’office ou de groupement, y compris pour leur nomination.

Attribution temporaire du titre de secrétaire d’Etat (art. 46 LOGA)

L’attribution temporaire du titre de secrétaire d’Etat fera l’objet d’un article à part. Ce titre ne sera plus conféré uniquement à des directeurs d’office ou de groupement et à des secrétaires généraux, il pourra l’être à d’autres membres de l’administration fédérale.

Représentation des membres du Conseil fédéral par des secrétaires d’Etat devant les commissions parlementaires (art. 160, al. 1^{bis} et 2, LParl)

Les conseillers fédéraux pourront se faire représenter par un secrétaire d’Etat pour défendre devant une commission parlementaire un objet relevant du secrétariat d’Etat concerné, sans que l’accord du président de la commission soit nécessaire. Ils pourront alléger leurs propres tâches à cet égard en leur déléguant davantage la mission d’assister aux délibérations de détail, aux travaux en sous-commission ou au traitement des interventions parlementaires. Ils continueront naturellement de suivre en personne les travaux relatifs aux objets ayant une portée politique et surtout les débats d’entrée en matière et les délibérations sur les points importants d’un dossier.

La possibilité de se faire représenter par d’autres personnes au service de la Confédération avec l’accord du président de la commission subsistera.

4 Conséquences

4.1 Pour la Confédération

L’allongement du mandat présidentiel n’aura pas de conséquences financières.

La mise en place de secrétariats des délégations du Conseil fédéral impliquera dans certains cas la création de postes. Le Conseil fédéral entend compenser le coût de cette mesure dans le cadre de la restructuration des départements (neutralité budgétaire).

La nomination de quatre à six secrétaires d’Etat n’implique pas forcément de création de postes, mais elle engendrera des coûts, ne serait-ce qu’en raison du traitement et des charges sociales plus élevées attachées à cette fonction. Ces coûts dépendront des décisions concrètes du Conseil fédéral. Celui-ci a l’intention de les compenser également dans le cadre de la restructuration des départements.

4.2 Pour les cantons et les communes

La réforme proposée n'aura aucune incidence financière pour les cantons et les communes.

5 Liens avec le programme de la législature

Le présent projet n'a été annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²² ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²³. Il complète le message du 19 décembre 2001 relatif à la réforme du gouvernement²⁴, annoncé comme objet des grandes lignes dans le rapport du 1^{er} mars 2000 sur le programme de la législature 1999 à 2003²⁵ sous l'objectif 9 (Renforcement de la capacité d'action de l'Etat et administration davantage à l'écoute des citoyens)²⁶. L'adoption du message additionnel a été mentionnée sous l'objectif 3 des Objectifs annuels du Conseil fédéral pour 2010.

6 Constitutionnalité

La présidence de la Confédération est une matière constitutionnelle. Le prolongement de la durée de la présidence et de la vice-présidence implique donc une modification constitutionnelle (projet A).

La modification de la LParl (projet B) est conforme à l'art. 164, al. 1, let. g, Cst. selon laquelle les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Elle se fonde sur l'art. 173, al. 2, Cst., qui habilite l'Assemblée fédérale à traiter les objets qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui ne ressortissent pas à une autre autorité fédérale.

La modification de la LOGA (projet C) se fonde aussi sur l'art. 173, al. 2, Cst.

22 FF **2008** 639

23 FF **2008** 7745

24 FF **2002** 1979

25 FF **2000** 2168

26 FF **2000** 2168 2189

