

1681

## M e s s a g e

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

un projet d'arrêté modifiant l'art. 29, chiffre III, de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale du 26 mars 1914 (attribution provisoire de la division du commerce au département de l'économie publique).

(Du 4 décembre 1922.)

Par l'article 29, chiffre III, de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale du 26 mars 1914, la division du commerce a été détachée de l'ancien département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture pour être attribuée au département politique.

Les raisons qui justifièrent cette décision sont en étroite corrélation avec celles qui conduisirent à l'organisation d'un département politique séparé de la présidence de la Confédération, pourvu, par conséquent, d'une direction d'une certaine stabilité et attribué comme les autres départements, pour employer les expressions de la majorité de la commission de gestion du Conseil national en 1910, « à un chef de département des affaires étrangères et du commerce ».

Dès l'instant, en effet, où le changement annuel dans la présidence n'affectait plus la direction du département politique, il était possible d'élargir les attributions de ce dernier et d'y comprendre toutes les affaires qui, organiquement, paraissent devoir y être rattachées. Au point de vue économique, la loi de 1914 distingua entre la sauvegarde des intérêts de la Suisse à l'étranger et à l'intérieur du pays. Si ces derniers furent confiés au département de l'économie publique, successeur de l'ancien département du commerce,

de l'industrie et de l'agriculture, la stabilité, désormais consacrée par la loi, de la direction du département politique permettait de faire œuvre complète de réorganisation, en attribuant à ce département les affaires commerciales intéressant nos relations extérieures. On ne pouvait méconnaître l'étroite connexité qui existe entre les intérêts politiques et commerciaux de notre pays à l'étranger. Tous ceux qui ont eu, tant soit peu, à s'occuper des affaires traitées par notre représentation diplomatique et consulaire, ont pu constater la très grande place qu'occupe la défense de nos intérêts économiques dans l'activité de nos agents à l'étranger; leurs rapports commerciaux ne le cèdent pas en importance aux rapports politiques qu'ils ont mission de nous adresser, et nous n'avons jamais laissé de leur recommander, comme une de leurs tâches les plus immédiates et les plus constantes, l'étude de la situation économique des pays où ils résident, l'examen des conditions de la concurrence et de toutes les mesures propres à favoriser notre exportation. Le développement des relations commerciales avec l'étranger est une œuvre de longue haleine, qui ne peut être entreprise avec succès que par un chef de département ayant plusieurs années devant soi pour réaliser cette tâche.

L'article 18 de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale du 26 mars 1914, portant que « le président de la Confédération dirige le département qui lui est attribué », et l'article 26 de cette même loi, prévoyant qu'« après chaque renouvellement général ou partiel, le Conseil fédéral procède à la répartition des départements », ont donc permis un partage rationnel des affaires économiques entre les deux départements chargés de leur sauvegarde, le département politique et celui de l'économie publique. Il devait presque nécessairement être compromis par toute atteinte portée à la stabilité de la direction du département politique. Les événements se sont chargés de le démontrer.

Le Conseil fédéral adopta, le 26 juin 1917, un arrêté dont les deux premiers articles ont la teneur suivante : « Art. 1. Le président de la Confédération dirige, comme tel, le département politique. Le Conseil fédéral répartit chaque année les autres départements entre ses membres. Jusqu'à la fin de l'année 1917, le Conseil fédéral peut confier la direction du département politique à un autre de ses membres que le président de la Confédération. Art. 2. La division du commerce est transférée du département politique au départe-

ment de l'économie publique.» Cet arrêté est basé sur les pleins pouvoirs accordés au Conseil fédéral par l'arrêté du 3 août 1914 concernant les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité. Il réintroduisait, pour un temps, le système de la rotation, faisant *ipso jure* du président de la Confédération le chef du département politique et limitant donc, en principe, à une année seulement la direction de ce département par le même conseiller fédéral. Des raisons politiques avaient incité le Conseil fédéral à rompre provisoirement avec le système de la permanence dans la conduite de nos affaires étrangères; il avait estimé nécessaire de donner tant au pays qu'à l'extérieur la certitude, en quelque sorte patente, que la politique du Conseil fédéral vis-à-vis de l'étranger ne pouvait pas être celle que le seul chef permanent du département politique se proposait de lui imprimer, mais était, au contraire, celle du gouvernement suisse tout entier. Par ce même arrêté, la division du commerce était derechef détachée du département politique; une élection partielle au Conseil fédéral avait eu lieu, en juin 1917, en la personne de M. Gustave Ador; le nouvel élu prit la direction du département politique jusqu'à la prochaine élection présidentielle; il n'était évidemment pas recommandable de l'obliger à assumer la direction des affaires commerciales pour une aussi brève période; celles-ci furent confiées au département qui avait eu à s'en occuper jusqu'à la fin de 1914. Cette organisation subsista sans changement jusqu'en 1920, malgré l'arrêté du Conseil fédéral du 16 décembre 1918, également basé sur les pleins pouvoirs; permettant de confier, pour deux années consécutives au plus, le département politique au même conseiller fédéral et ne liant plus indissolublement la présidence à la direction de ce département; cette décision fut prise eu égard aux problèmes de politique extérieure, d'une importance capitale pour la Suisse, qui se présentèrent dès la fin des hostilités; des questions d'une portée aussi considérable que celle de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations et de la persistance de la neutralité permanente de notre pays dans cette grande association des peuples exigeaient un examen si complet, qu'il ne pouvait être assuré sans une atténuation du système de la rotation annuelle.

\* \* \*

Tenant compte de la nécessité d'assurer, au milieu d'une Europe complètement bouleversée par quatre années de

guerre, un régime de transition avant d'abandonner complètement la législation basée sur les pouvoirs extraordinaires et de retourner au régime d'avant-guerre, le Conseil fédéral se plaça constamment au point de vue que les ordonnances édictées en vertu des articles 3 et 4 de l'arrêté du 3 août 1914 ne pouvaient être abrogées en bloc, mais qu'elles ne devaient l'être que successivement, au fur et à mesure que disparaîtraient les nécessités qui les avaient provoquées. Cette ligne de conduite trouva son expression dans l'arrêté fédéral du 3 avril 1919 limitant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, ainsi que dans celui du 19 octobre 1921 qui les a supprimés.

Soucieux de rapporter toutes les décisions que les exigences impérieuses de la politique ne légitimeraient pas complètement, le Conseil fédéral ne tarda pas à se convaincre que le système de la rotation dans la direction du département politique, basé sur les pleins pouvoirs, n'était plus indispensable à la sécurité du pays; les raisons qui avaient incité le législateur, en 1914, à instaurer une direction permanente de ce département, avaient repris toute leur signification, d'autant plus qu'une délégation des affaires étrangères avait été formée au sein du Conseil fédéral et que celui-ci était tenu au courant de toutes les questions importantes concernant nos relations extérieures. Par arrêté du 2 novembre 1920, il remit donc en vigueur les articles 18 et 26 de la loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale; il résulte de la combinaison de ces deux articles que la répartition des départements entre les membres du Conseil fédéral ne doit intervenir qu'en cas de renouvellement général, soit tous les trois ans (art. 96, Const. féd.), ou de renouvellement partiel; par conséquent, le président de la Confédération ne sera en même temps chef du département politique que si sa nomination à la présidence coïncide avec sa gestion du département politique. L'arrêté du 2 novembre 1920 n'a, cependant, pas rétabli dans sa plénitude la situation prévue par la loi fédérale du 26 mars 1914; il n'est pas revenu sur l'attribution de la division du commerce, qui est restée attachée au département de l'économie publique, en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 26 juin 1917.

La question se pose désormais de savoir si le retour à la permanence de la direction du département politique ne doit pas entraîner également le retour à ce département de la division du commerce. Le Conseil fédéral, qui se proposait

d'adresser incessamment un message à ce sujet à l'Assemblée fédérale, a été devancé par la commission de gestion du Conseil national qui a adopté, le 29 septembre 1922, le postulat suivant : « Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de rétablir l'article 29 de la loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale aux termes duquel le département politique a dans ses attributions les trois divisions des affaires étrangères, des affaires intérieures et du commerce. »

Le Conseil fédéral n'estime pas que le moment soit venu où la division du commerce puisse, sans inconvénients, être de nouveau rattachée au département politique. Il ne méconnaît nullement les raisons sérieuses qui ont amené le législateur fédéral à organiser ce département comme il l'a fait dans la loi du 26 mars 1914. Mais, en l'état actuel des choses, il se prononce pour la solution qui maintient provisoirement la division du commerce au département de l'économie publique.

Une collaboration intense et étroite entre les divers services du département de l'économie publique s'est tout naturellement développée par suite du rattachement de la division du commerce à ce département. Une série de mesures prises par les autorités, eurent une répercussion sur les milieux professionnels et économiques les plus divers et réagirent tant sur la situation intérieure du pays que sur ses relations extérieures. Les problèmes les plus importants soulevés par la période d'après-guerre sont la protection de la production nationale, la stimulation de l'exportation par le développement des relations commerciales internationales, surtout par la conclusion de traités de commerce, et la lutte contre les causes et les suites du chômage. C'est évidemment la mesure dans laquelle une industrie est occupée qui est révélatrice de sa situation ; et celle-ci se traduit extérieurement par un chômage plus ou moins intense, affectant, soit une branche entière de notre activité économique, soit des entreprises isolées. Certaines mesures qui se rapportent au commerce extérieur, notamment les restrictions d'importation d'une part, et d'autre part, les subsides accordés à certaines catégories de production sont en rapport étroit avec le chômage ; c'est l'intensité de ce dernier qui constitue même leur véritable justification.

Ces mesures subsistent encore aujourd'hui. On ne saurait cependant dire avec précision quand il sera possible d'entre-

prendre leur suppression. Le département de l'économie publique s'occupe, en outre, depuis quelque temps, d'un remaniement complet du tarif douanier; il a d'autre part, déjà entrepris, en partie par la conclusion de traités de commerce, de donner une nouvelle orientation à nos relations commerciales. Nous estimons, en conséquence, qu'étant donnée la situation actuelle, une séparation des services économiques qui, jusqu'ici, ont collaboré sous le même chef de département, ne serait pas opportune et qu'une direction unique est nécessaire pour en assurer le bon fonctionnement. Le maintien des attributions qu'il possède déjà se justifie donc par des raisons objectives et absolument indépendantes de toute considération de personne.

Cette attribution de la division du commerce au département de l'économie publique ne doit pas, dans notre esprit, avoir un caractère absolument définitif; il est parfaitement possible qu'il y aura lieu d'envisager une autre solution lorsque les conditions économiques, en Suisse et à l'étranger, seront redevenues plus normales; le Conseil fédéral saisira l'Assemblée fédérale de nouvelles propositions lorsque le moment lui paraîtra indiqué de revenir au système de la loi du 26 mars 1914. L'utilité de garantir un certain équilibre entre les charges à assumer par les divers départements lui fournira peut-être aussi des arguments dans ce sens. Le département de l'économie publique traite un nombre d'affaires si considérable, qu'il pourra paraître utile de l'en décharger en partie dès que les grandes affaires internationales léguées par la crise mondiale au département politique auront reçu une solution; la division du commerce pourra alors rentrer de nouveau dans la sphère des attributions de ce département sans qu'il en résulte un surcroît de travail excessif pour le chef chargé de le diriger.

\* \* \*

Nous envisageons, cependant, afin de hâter le plus possible l'abrogation totale des mesures prises par le Conseil fédéral en exécution de l'arrêté du 3 août 1914, de donner une autre base que les pleins pouvoirs au rattachement de la division du commerce au département de l'économie publique. Or, à la différence du droit antérieurement en vigueur, la loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale ne donne pas au Conseil fédéral le droit de modifier la répartition des affaires entre les départements. Alors que l'article 30 de l'arrêté fédéral du 21 août 1878 concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil

fédéral, ainsi que l'article 30 de l'arrêté du 28 juin 1895 modifiant le précédent, permettaient au Conseil fédéral d'apporter exceptionnellement des changements, à l'organisation administrative des départements pour certaines affaires, moyennant information de l'Assemblée fédérale, cette faculté n'a pas été maintenue dans la loi du 26 mars 1914. Elle ne permet pas, en effet, au Conseil fédéral de modifier de son propre chef la répartition des compétences entre les départements, et ne lui reconnaît que le droit de procéder à la répartition des affaires entre les *services* d'un département. Cela résulte incontestablement de l'article 27 de la loi du 26 mars 1914 dont la teneur est la suivante: « La répartition des affaires entre les départements réglée par la présente loi peut être modifiée par décision de l'Assemblée fédérale. La répartition des affaires entre les services d'un département peut être modifiée par décision du Conseil fédéral. » L'article 36 de la loi du 26 mars 1914 n'autorise le Conseil fédéral qu'à procéder, de son propre mouvement, à l'attribution de nouveaux services et de nouvelles affaires aux divers départements; il n'est donc pas applicable pour le transfert d'un service déjà organisé d'un département à un autre. Une modification même temporaire dans la répartition des compétences des départements nécessite une décision de l'Assemblée fédérale.

Sur la base de ces diverses considérations, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet d'arrêté fédéral dont le texte est annexé au présent message.

Veillez agréer, Monsieur le président et Messieurs, l'assurance de notre considération la plus distinguée.

Berne, le 4 décembre 1922.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

Dr HAAB.

*Le chancelier de la Confédération,*

STEIGER.



(Projet.)

## Arrêté fédéral

concernant

l'attribution provisoire de la division du commerce au  
département fédéral de l'économie publique.

---

### L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

### CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 4 décembre 1922;

Par application de l'article 27 de la loi du 26 mars 1914  
sur l'organisation de l'administration fédérale,

*arrête :*

Article premier. La répartition des affaires entre départements, telle qu'elle est organisée à l'article 29 de la loi du 26 mars 1914, est modifiée de la manière suivante :

La division du commerce qui, d'après l'article 29, chiffre III, forme un service du département politique, est détachée de celui-ci pour être maintenue provisoirement au département de l'économie publique.

Art. 2. Le présent arrêté entre immédiatement en vigueur. Tant qu'il ne sera pas abrogé, toutes les dispositions fédérales qui lui sont contraires seront inapplicables. Le Conseil fédéral est chargé de son exécution.

---

---

1675

**Message**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

le paiement d'allocations de renchérissement au personnel fédéral pendant le premier semestre de 1923.

(Du 4 décembre 1922.)

**I. La réglementation actuelle.**

Les Chambres fédérales, par leur arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1922 \*), ont placé la réglementation des allocations de renchérissement du personnel fédéral sur une nouvelle base. Cet arrêté introduit un système de réduction méthodique des allocations principales. Les indemnités de résidence, de leur côté, ont été modifiées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1922. Les Chambres, à partir du 1<sup>er</sup> janvier également, ont réduit les allocations pour enfants de 180 à 150 francs; elles ont en même temps ramené de dix-huit à seize ans la limite d'âge des enfants donnant droit à ces allocations. L'arrêté fédéral pris en date du 1<sup>er</sup> juillet 1922 a de nouveau reculé cette limite à *dix-huit ans*, rétablissant ainsi les normes appliquées de 1918 à 1921.

Les allocations de renchérissement payées en 1921 ascendent en chiffres ronds à :

\*) Voir *Recueil officiel*, tome XXXVIII, page 417.

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet d'arrêté modifiant l'art. 29, chiffre III, de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale du 26 mars 1914 (attribution provisoire de la division du commerce au départem...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1922
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1681
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1922
Date	
Data	
Seite	881-889
Page	
Pagina	
Ref. No	10 083 463

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.