

07.071

**Message  
concernant la réorganisation des commissions  
extraparlimentaires**

**(Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et  
de l'administration et d'autres actes)**

du 12 septembre 2007

---

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de réorganisation des commissions extraparlimentaires (modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et d'autres actes) en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons par ailleurs de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2001 | P | 01.3143 | Commissions extraparlimentaires. Transparence dans les indemnités (N 22.6.01, Bühlmann)           |
| 2005 | M | 04.3803 | Réforme des structures administratives de la Confédération (N 17.6.05, Häberli-Koller; E 29.9.05) |
| 2006 | M | 04.3702 | Réforme des structures administratives de la Confédération (E 9.6.05, Stähelin; N 9.5.06)         |

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

12 septembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

***Le projet vise à régler, dans les grandes lignes, la question des commissions extraparlimentaires dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Les commissions devenues inutiles aux yeux du Conseil fédéral, mais qui trouvent leur base dans des actes de l'Assemblée fédérale, seront dissoutes moyennant l'abrogation des dispositions pertinentes.***

*Le 7 septembre 2005, dans le cadre de la réforme 2005 à 2007 de l'administration, le Conseil fédéral a décidé de faire procéder à l'examen des commissions extraparlimentaires de la Confédération, une tâche qu'il a confiée à la Chancellerie fédérale. Les travaux se sont déroulés en deux temps. Par décision du 5 juillet 2006, le Conseil fédéral a tout d'abord chargé les départements de procéder à l'examen des commissions extraparlimentaires relevant de leur domaine de compétence, avec pour objectif la dissolution d'un tiers des commissions, en fonction de critères d'évaluation unifiés.*

*La seconde étape a consisté à adapter des dispositions légales. Il était d'une part nécessaire d'adapter la LOGA. Cette modification partielle a été mise en consultation et comporte les modifications principales suivantes:*

- L'unique disposition relative aux commissions extraparlimentaires, qui figure à l'art. 57, al. 2, LOGA, s'est avérée insuffisante. La modification prévoit l'insertion de plusieurs normes légales relatives notamment au but, aux conditions requises pour l'institution et à la représentativité des commissions.*
- Elle prévoit aussi de créer une base légale suffisante pour la publication des indemnités versées aux membres des commissions. Cette démarche est nécessaire pour garantir la protection des données et permet de répondre à la demande formulée dans le Po. Bühlmann (01.3143) du 22 mars 2001.*
- A l'avenir, le Conseil fédéral fera davantage usage de la compétence dont il dispose en vertu de l'art. 8, al. 1, LOGA pour dissoudre ou fusionner de son propre chef des commissions extraparlimentaires consultatives ou pour redéfinir leurs tâches, même dans le cas de commissions consultatives dont la base est une loi fédérale. Le fonctionnement des commissions pourra ainsi être adapté rapidement à l'évolution des besoins. A cet effet, la LOGA sera complétée par des dispositions explicites relatives à l'institution et à l'évaluation des commissions extraparlimentaires.*
- L'actuelle ordonnance sur les commissions ne peut plus être considérée comme une base légale suffisante. Elle contient certaines dispositions qui ne sont plus appliquées dans la pratique. Cette ordonnance sera donc abrogée. Les dispositions importantes qui fixent des règles de droit – ayant trait notamment aux compétences et aux critères d'engagement des commissions – seront désormais énoncées à l'échelon de la loi, grâce à la présente révision partielle de la LOGA, ce qui permettra de satisfaire aux exigences formulées à l'art. 164 Cst. Les dispositions moins importantes seront inscrites dans*

---

*l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA).*

*En plus de ces modifications de la LOGA, il faut procéder aux adaptations des bases légales qui découlent de la dissolution des commissions extraparlimentaires. En même temps qu'il approuvait le présent message, le Conseil fédéral a décidé l'abrogation ou la modification des ordonnances et directives pertinentes relevant de son champ de compétences. L'entrée en vigueur est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2008.*

*Comme les modifications des lois fédérales sont du ressort de l'Assemblée fédérale, les adaptations des dispositions de droit spécial lui sont soumises en même temps que la modification partielle de la LOGA.*

*La question de l'incompatibilité entre un mandat de député au Conseil national ou au Conseil des Etats et un mandat au sein d'une commission extraparlimentaire ne figure pas dans le présent projet. Elle a par contre été soumise à l'Assemblée fédérale dans un message spécifique. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté, lors du vote final du 23 mars 2007, l'adaptation connexe de l'art. 14, let. c, de la loi sur le Parlement.*

# Message

## 1 Grandes lignes du projet

### 1.1 Contexte

Les commissions extraparlimentaires remplissent essentiellement deux fonctions<sup>1</sup>. Premièrement, à titre d'organes de milice, elles complètent l'administration fédérale dans certains domaines où cette dernière ne dispose pas des savoirs nécessaires. L'administration y gagne des connaissances spécifiques qu'elle devrait sans cela acquérir par un accroissement de l'appareil administratif ou par de coûteux mandats d'experts. Les connaissances des spécialistes peuvent ainsi être mises au service de la société. De nouvelles commissions extraparlimentaires sont pour cette raison souvent créées lorsque l'Etat doit se charger de nouvelles tâches et que l'administration ne dispose pas encore elle-même du savoir spécifique requis: au début des années 70, la Confédération s'est vu confier de nouvelles attributions dans quelque 30 domaines spécialisés, ce qui a entraîné un accroissement notable du nombre de commissions extraparlimentaires. Les effectifs de l'administration fédérale sont par contre restés relativement modestes, eu égard aux nouvelles tâches à accomplir.

Outre cette fonction spécialisée, les commissions extraparlimentaires constituent un instrument efficace grâce auquel les organisations politiques, économiques ou sociales peuvent faire valoir leurs intérêts et exercer une influence plus ou moins directe sur les activités de l'administration. De plus, les deux parties ont ainsi la possibilité de parvenir à des compromis qui transcendent la simple défense d'intérêts particuliers. Vues sous cet angle, les commissions peuvent être considérées comme un des instruments de la démocratie participative. Ce constat explique d'ailleurs pourquoi les commissions extraparlimentaires relèvent d'une longue tradition dans notre système politique, fondé sur la négociation et le consensus.

Les commissions ne sont pas l'unique instrument permettant de faire valoir des intérêts: la législation relative à la procédure de consultation permet, elle aussi, une large participation des milieux extérieurs à l'administration fédérale, lorsqu'il s'agit de définir les positions de chacun et de prendre des décisions. Cette procédure garantit d'ailleurs une participation plus représentative de tous les intéressés et permet une plus grande transparence des résultats. A l'inverse, les commissions permettent une participation à un stade précoce, avant même l'existence d'un projet prêt à être soumis à consultation.

La situation actuelle se caractérise par le fait que seules les commissions extraparlimentaires instituées par le Conseil fédéral peuvent faire l'objet d'une évaluation globale: comme leur institution nécessite une décision gouvernementale, la Chancellerie fédérale dispose des informations nécessaires. Quand par contre une commission relève de la compétence d'un département ou d'un office, la Chancellerie fédérale ne doit pas obligatoirement être informée, ce qui explique l'absence de toute vue d'ensemble. Il est donc impossible de déterminer le nombre exact des commissions extraparlimentaires et d'étudier et d'évaluer dans une perspective

<sup>1</sup> Pour une vue d'ensemble, cf. Thomas Sägger, Stämpflis Handkommentar zum RVOG, Berne, 2007, p. 508 ss

globale leur raison d'être et leur cahier des charges, ou encore d'examiner l'opportunité d'en créer de nouvelles.

## 1.2 Objectifs de la nouvelle réglementation

La réforme de l'administration entreprise par le Conseil fédéral comprend notamment un examen des commissions extraparlimentaires de la Confédération. Le nombre de commissions doit être réduit sans tarder, ce qui rendra leur intervention plus substantielle et plus efficace. Le 5 juillet 2006, le Conseil fédéral a donc décidé de chiffrer cette réduction à 30 % et de s'abstenir, en règle générale, d'instituer de nouvelles commissions ou de procéder à de nouvelles nominations ou à des nominations complémentaires avant le renouvellement intégral du Conseil national en 2007 (moratoire).

Ces mesures ne suffiront pas, à elles seules, à garantir pour l'avenir un système de commissions allégé et adapté aux besoins du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. La nouvelle réglementation présentée ici a donc pour objet la mise en œuvre de mesures efficaces à long terme. Elles visent les objectifs suivants:

- *Alléger le système des commissions extraparlimentaires*: des critères clairs régissant l'institution de commissions extraparlimentaires seront inscrits dans la loi, qui prévoira également l'obligation de procéder à une évaluation de ces commissions tous les quatre ans, à l'occasion du renouvellement intégral du Conseil national.
- *Introduire le principe de la subsidiarité*: ce ne sera que lorsqu'une tâche ne pourra pas être exécutée par l'administration fédérale ou par des organisations ou des personnes extérieures à celle-ci que des commissions extraparlimentaires seront instituées. Une pratique unifiée et restrictive sera ainsi garantie en la matière.
- *Renforcer la direction politique*: le Conseil fédéral devra désormais pouvoir adapter de son propre chef les commissions extraparlimentaires à l'évolution des besoins et des exigences, et ce, même lorsque ces commissions sont instituées par une loi. Mais cette compétence ne concernera que les commissions consultatives n'ayant pas pouvoir décisionnel. Elle se fonde sur l'art. 8 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>2</sup>.
- *Créer la transparence*: le coût des commissions extraparlimentaires devra être transparent, comme l'exige le principe de la transparence applicable à l'administration fédérale. Pour des raisons liées à la protection des données, la publication des coûts et des indemnités doit être réglée à l'échelon de la loi. Dans le même temps, il est prévu de rendre publics les liens d'intérêts des membres des commissions.
- *Alléger la législation*: on a renoncé à créer une nouvelle ordonnance spécifique applicable aux commissions extraparlimentaires. Les dispositions nécessaires seront réglées de manière unifiée dans la LOGA et dans l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de

l'administration (OLOGA)<sup>3</sup>. Dans le même temps, les dispositions obsolètes pourront être abrogées.

### 1.3 Résultats de la consultation

Le 29 novembre 2006, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur la réorganisation des commissions extraparlimentaires (révision partielle de la LOGA), dont il a confié l'exécution à la Chancellerie fédérale. Les 26 cantons, les partis représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie ainsi que d'autres milieux intéressés (au total 60 destinataires) ont été invités à y participer. La consultation a duré jusqu'au 15 mars 2007. La Chancellerie a reçu, dans les délais impartis, un total de 57 avis sur le projet soumis à consultation (ci-après avant-projet: AP-LOGA).

Les résultats de la consultation sont, dans l'ensemble, positifs. La nécessité d'une nouvelle réglementation légale, la conception afférente (limiter à l'essentiel les normes fixées dans la loi) et les buts du projet n'ont fait l'objet d'aucune contestation. Les avis déposés portaient pour l'essentiel sur les points suivants.

#### *Art. 57a AP-LOGA*

Trois cantons ont exigé une vérification de la formulation par rapport au commentaire afférent. Les autres remarques concernaient des modifications d'ordre formel sans incidences sur le fond.

#### *Art. 57b AP-LOGA*

Le plus grand nombre d'avis reçus a porté sur cette disposition qui traite des conditions requises pour l'institution de commissions extraparlimentaires. L'attention des cantons s'est surtout portée sur le lien entre l'institution des commissions extraparlimentaires et les procédures de consultation. Le projet du Conseil fédéral soumis à consultation prévoyait, à l'art. 57b, al. 2, let. b, AP-LOGA, qu'une commission extraparlimentaire ne puisse être instituée qu'à condition qu'une procédure de consultation visant à associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions ne suffise pas. Cette idée était motivée par les nouvelles normes fédérales régissant la procédure de consultation, qui entraînent une amélioration de la qualité des procédures de consultation. Lors de la consultation, treize cantons se sont prononcés contre cette interprétation et ont exigé que la disposition soit modifiée.

Le principe de subsidiarité, selon lequel des commissions extraparlimentaires ne sont instituées que lorsqu'une tâche ne peut être exécutée par l'administration fédérale, n'a pas été remis en question. Seule l'UDC a réclamé une formulation encore plus incisive.

<sup>3</sup> RS 172.010.1

#### *Art. 57c AP-LOGA*

Cet article règle la compétence en matière d'institution de commissions extraparlimentaires. Dans son avis, le PRD demande que l'on précise que le Conseil fédéral est compétent pour instituer les commissions importantes. L'UDC souhaiterait par contre que le Conseil fédéral soit compétent pour toutes les commissions, ce qui entraînerait la suppression des compétences des unités de l'administration fédérale.

#### *Art. 57e AP-LOGA*

Le projet soumis à consultation ne mentionnait pas les régions à l'art. 57e, al. 2, AP-LOGA, qui fixe les critères nécessaires à une composition équilibrée des commissions extraparlimentaires. Quinze cantons et une association faîtière ont réclamé le maintien de ce critère. La Société suisse des employés de commerce a pour sa part exigé l'ajout du critère de la compétence professionnelle. Enfin, la Commission fédérale pour les questions féminines a demandé que la loi fixe, pour les hommes et les femmes, une représentation respective à raison de 40 % au moins.

Seules deux commissions extraparlimentaires ont contesté la réduction du nombre maximal de membres de 20 à 15.

### **1.4 Conséquences pour la nouvelle réglementation**

On a pu tenir compte de la plupart des remarques reçues:

- La formulation de l'art. 57a, al. 2, AP-LOGA a été modifiée.
- On a renoncé au principe de la subsidiarité des commissions extraparlimentaires par rapport aux procédures de consultation. L'ordre des al. 1 et 2 de l'art. 57b AP-LOGA a par conséquent été inversé et leur forme a été modifiée. Comme la formulation existante offre une souplesse suffisante, on n'a pas jugé utile d'inscrire le principe de l'accomplissement obligatoire des tâches par l'administration fédérale dans la disposition.
- La réglementation relative à la compétence en matière d'institution de commissions extraparlimentaires (art. 57c AP-LOGA) n'a pas subi de modifications. On a décidé de ne pas retenir de critères matériels à cet égard. De tels critères sont en revanche prévus dans l'ordonnance d'exécution, ce qui répond sur le fond aux vœux exprimés lors de la consultation. Le Conseil fédéral ne sera en revanche pas seul compétent en matière d'institution de commissions extraparlimentaires.
- A la demande de nombreux cantons, les régions ont été explicitement réintroduites dans l'art. 57e AP-LOGA en tant que critère pour une composition équilibrée des commissions extraparlimentaires. Cette disposition n'a fait l'objet d'aucun autre changement.
- Des directives du Conseil fédéral sur l'indemnisation des membres des commissions extraparlimentaires seront édictées dans l'ordonnance et non dans la loi. Cette manière de procéder satisfait formellement aux vœux exprimés lors de la consultation.

Le nombre de commissions extraparlimentaires ne faisait pas l'objet du projet soumis à consultation, mais dépend d'une décision du Conseil fédéral. Les remarques formulées à cet égard lors de la consultation ne sont pour cette raison pas examinées de plus près.

## 1.5 Renforcement de l'autonomie organisationnelle

Conformément à l'art. 8, al. 1, LOGA, le Conseil fédéral établit une organisation rationnelle de l'administration fédérale et la modifie lorsque les circonstances l'exigent. Il peut, pour ce faire, déroger à des dispositions légales en matière d'organisation, à moins que l'Assemblée fédérale ne restreigne expressément sa compétence en matière d'organisation. Cette disposition est issue de la révision de l'art. 8 LOGA, entreprise dans le cadre de la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation<sup>4</sup>. La révision en question avait en effet pour objectif de préciser dans la LOGA que le Conseil fédéral était habilité à déroger aux dispositions en matière d'organisation contenues dans d'autres lois fédérales, et ce non seulement dans le domaine de la subdivision de l'administration fédérale en offices (art. 43 LOGA), mais encore dans le domaine de l'organisation rationnelle globale de l'administration fédérale.

La teneur de l'art. 8, al. 1, LOGA englobe en principe également les commissions extraparlimentaires instituées par une loi fédérale. En ce qui concerne les *commissions consultatives*, le Conseil fédéral a la possibilité de les dissoudre en se fondant sur sa compétence en matière d'organisation, lorsqu'il parvient à la conclusion que les tâches correspondantes seraient mieux exécutées au sein de l'administration fédérale. Il peut de même fusionner des commissions consultatives pour des raisons d'efficacité, par exemple lorsqu'elles sont chargées de tâches comparables ou connexes. Dans ces cas-là, l'art. 8, al. 1, LOGA donne au Conseil fédéral la compétence d'attribuer les tâches à d'autres unités administratives ou à d'autres commissions que celles prévues par la loi fédérale spéciale applicable.

Toutefois, la pratique relative à l'art. 8 LOGA a jusqu'ici toujours été restrictive. A la suite de l'évaluation des commissions extraparlimentaires, le Conseil fédéral entend à présent faire un usage plus étendu de sa compétence en matière d'organisation. L'examen quadriennal qu'il prévoit doit permettre de savoir dans quelle mesure on peut renoncer à des commissions existantes ou regrouper leurs tâches. A l'avenir, le Conseil fédéral procédera également à l'évaluation des commissions consultatives prévues par une loi fédérale et il tirera de cet examen les conséquences organisationnelles et législatives qui s'imposeront.

Par contre, lorsqu'il s'agit de *renoncer à des tâches prévues par la loi elle-même*, l'art. 8, al. 1, LOGA ne prévoit aucune norme de compétence en faveur de Conseil fédéral. Si ce dernier parvient à la conclusion qu'il faut renoncer à une tâche assumée jusque-là par une commission extraparlimentaire prévue par la loi, il doit soumettre à l'Assemblée fédérale un projet de modification de la législation correspondante.

<sup>4</sup> FF 2001 3657

La compétence du Conseil fédéral en matière d'organisation, prévue par l'art. 8, al. 1, LOGA, ne s'étend toutefois pas aux *commissions ayant un pouvoir décisionnel* et instituées par une loi. Dans le cas de celles-ci, le législateur a opté pour un mode d'exécution des tâches qui va au-delà de dispositions purement organisationnelles et ne relève pas de la compétence du Conseil fédéral. Pour permettre les modifications organisationnelles concernant les commissions extraparlimentaires ayant pouvoir décisionnel, il faut donc tout d'abord procéder à l'adaptation de la loi en vigueur.

## **1.6 Conception**

La réglementation proposée passe par une révision partielle de la LOGA. Elle est succincte, concentrée sur l'essentiel et fournit une norme unifiée pour les dispositions relatives aux commissions extraparlimentaires. Elle permet en outre de satisfaire aux exigences formulées à l'art. 164 de la Constitution (Cst.)<sup>5</sup>, conformément auquel les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Dans la mesure où cela s'avèrera judicieux et nécessaire, les dispositions d'exécution actuellement contenues dans l'ordonnance seront transférées dans l'OLOGA à l'entrée en vigueur des normes légales.

## **1.7 Abrogation et modification du droit en vigueur**

Parallèlement à la révision partielle de la LOGA, il faut abroger et modifier les articles de loi qui présentent des dispositions relatives aux commissions à dissoudre en vertu de la décision du Conseil fédéral du 29 novembre 2006.

## **1.8 Interventions parlementaires**

Le postulat Bühlmann<sup>6</sup> concerne la publication des indemnités versées aux membres des commissions extraparlimentaires. Les motions Stähelin<sup>7</sup> et Häberli-Koller<sup>8</sup> demandent l'allègement du système des commissions et l'intégration de celles-ci aux structures de l'administration fédérale. Le présent message satisfait aux demandes formulées dans ces motions.

<sup>5</sup> RS 101

<sup>6</sup> 01.3143 Po. Bühlmann Commissions extraparlimentaires. Transparence dans les indemnités.

<sup>7</sup> 04.3702 Mo. Stähelin Réforme des structures administratives de la Confédération.

<sup>8</sup> 04.3803 Mo. Häberli-Koller Réforme des structures administratives de la Confédération.

## 2 **Commentaire**

### 2.1 **Commentaire des modifications apportées à la LOGA**

#### 2.1.1 **Incorporation dans la loi en vigueur**

Dans la LOGA, la réglementation aujourd'hui en vigueur se limite à une seule disposition: l'art. 57, al. 2, confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions relatives à la composition des commissions extraparlimentaires, à la nomination de leurs membres, à leurs tâches et à leurs procédures. Le projet prévoit d'introduire dans la LOGA un nouveau chapitre contenant des dispositions relatives aux consultants externes et aux commissions extraparlimentaires.

La *section 1* traite des consultants externes. L'art. 57, al. 1, LOGA est repris tel quel du droit en vigueur et devient une disposition indépendante. Il autorise le Conseil fédéral et les départements à consulter des organisations et des personnes extérieures à l'administration fédérale. Il peut s'agir aussi bien de commissions *ad hoc* (commissions d'experts) que de spécialistes individuels. Les groupements et les offices ne peuvent recourir à des consultants externes que s'il existe une disposition à cet effet dans les règlements d'organisation correspondants (art. 29, al. 1, let. d, OLOGA).

La compétence en matière de recours à des consultants externes est ainsi réglée de manière exhaustive. Malgré tout, on constate régulièrement que des unités administratives subordonnées aux départements et aux offices recourent aussi à des experts externes, soit que ces derniers sont intégrés à des groupes de travail ou à des commissions d'experts, soit qu'ils s'acquittent de mandats de consultation. Ces pratiques sont incompatibles avec la réglementation légale exposée dans le présent message. Le Conseil fédéral tient à ce que les compétences décisionnelles soient respectées dans l'administration fédérale. Il accordera à l'avenir une attention accrue à la question du recours à des experts externes afin de garantir l'application de la réglementation légale existante. Pour autant que des dispositions du droit spécial prévoient de recourir à des experts externes, il conviendra de les réexaminer. La présente révision partielle de la LOGA peut pour cette raison aussi contribuer à la mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 13 octobre 2006 sur le recours à des experts par l'administration fédérale<sup>9</sup>.

Une nouvelle *section 2* règle les commissions extraparlimentaires. Sept nouvelles dispositions seront introduites dans le cadre de la présente révision partielle de la LOGA. La structure de la loi n'en sera pas modifiée pour autant. La révision partielle reprend la systématique de la réglementation existante. L'actuel art. 57a LOGA, concernant le traitement des données, devient le nouvel art. 57h LOGA.

<sup>9</sup> Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 13 octobre 2006, en particulier la recommandation 3, FF **2007** 1561.

## 2.1.2 La nouvelle réglementation en bref

La LOGA sera modifiée comme suit:

- but des commissions extraparlimentaires (art. 57a);
- conditions requises pour l’institution d’une commission extraparlimentaire et principe de la subsidiarité (art. 57b);
- compétence en matière d’institution de commissions extraparlimentaires (art. 57c);
- évaluation périodique obligatoire (art. 57d);
- principe de la composition équilibrée des commissions (art. 57e);
- divulgation des liens d’intérêt (art. 57f);
- indemnités (art. 57g).

### *Art. 57a*

L’art. 2, al. 1, de l’ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions<sup>10</sup> définit les commissions extraparlimentaires comme étant des organes institués par la Confédération, qui assument des tâches publiques pour le compte du gouvernement et de l’administration. Cette description est intégrée à l’al. 1 sous une forme actualisée et élargie.

L’énoncé souligne la fonction principale des commissions extraparlimentaires: elles conseillent *en permanence* le Conseil fédéral et l’administration fédérale dans l’accomplissement de leurs tâches. Au nombre de leurs activités typiques, on peut compter par exemple l’évaluation de projets, la mise au point de prises de position internes à l’administration, la participation à la préparation des affaires du Conseil fédéral ou l’examen d’affaires sous l’angle de connaissances spécialisées particulières.

L’expression «en permanence» introduite par le projet de loi vise à souligner le fait que les organes institués à titre temporaire par la Confédération, dont notamment les groupes d’experts associés à l’élaboration de projets de lois, ne font pas partie des commissions extraparlimentaires. Il en va de même pour les organes dont la majorité des membres font partie de l’administration fédérale (art. 2, al. 2, let. a, de l’ordonnance sur les commissions) et qui doivent pour cette raison être considérés comme des groupes de travail internes à l’administration.

On a renoncé à exclure du champ d’application des dispositions relatives aux commissions extraparlimentaires, comme c’est le cas aujourd’hui, les organes «informels» chargés du traitement de questions particulières (art. 2, al. 2, let. b, de l’ordonnance sur les commissions). Il faudra à l’avenir supprimer complètement ce type d’organes, dont le statut est ambigu, afin de garantir la transparence en matière de recours à des consultants externes et en matière d’institution de commissions extraparlimentaires.

Ne sont donc pas considérés comme commissions extraparlimentaires les organes de direction des entreprises et des établissements de la Confédération ainsi que les représentations de la Confédération au sein d’organes de tiers – qu’il s’agisse

<sup>10</sup> RS 172.31

d'organes internationaux ou cantonaux ou d'organes d'établissements ou de collectivités de la Confédération. Il en va déjà ainsi conformément au droit en vigueur (art. 1, al. 1, let. b et c, de l'ordonnance sur les commissions). Les dispositions de l'ordonnance sur les commissions applicables aux organes de direction des entreprises et des établissements de la Confédération et à la représentation de la Confédération dans les organismes de tiers (art. 18 et s.) ne font pas partie du présent projet. Elles sont néanmoins concernées dans la mesure où l'ordonnance sur les commissions doit être abrogée. Il est donc prévu de transférer ces dispositions dans l'OLOGA. Par la même occasion, les directives du Conseil fédéral du 15 mars 1974 pour les représentants de la Confédération dans les administrations des sociétés anonymes et des sociétés coopératives seront abrogées et, s'il le faut, transférées vers l'OLOGA. Il faudra ce faisant aussi tenir compte des principes directeurs pertinents figurant dans le rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise)<sup>11</sup>.

Etant donné que les commissions extraparlimentaires travaillent pour le Conseil fédéral ou pour l'administration fédérale, elles sont assimilées à l'administration fédérale. C'est pour cette raison qu'elles ne font pas partie, par exemple, des destinataires des procédures de consultation, dans la mesure où celles-ci s'adressent aux milieux extérieurs à l'administration fédérale.<sup>12</sup> Par contre, la participation des commissions extraparlimentaires aux travaux de l'administration peut s'effectuer dans le cadre de la consultation des offices<sup>13</sup>.

Conformément à l'al. 2, les commissions extraparlimentaires pourront se voir attribuer des compétences décisionnelles, en plus de leur fonction consultative, à condition toutefois que cette compétence soit formellement inscrite dans une loi. Seule l'Assemblée fédérale, par le biais d'une loi, pourra donc instituer une commission pourvue de la compétence décisionnelle, alors qu'une ordonnance ou une décision du Conseil fédéral (le cas échéant, d'un département ou de la Chancellerie fédérale) constituera une base suffisante pour instituer une commission purement consultative.

#### *Art. 57b*

Le 5 juillet 2006, le Conseil fédéral a approuvé plusieurs critères d'évaluation des commissions extraparlimentaires. Ces critères ont donné satisfaction et les principaux d'entre eux seront inscrits dans la loi, ce qui fournira une contribution importante à l'allègement du système des commissions extraparlimentaires.

L'al. 1 énumère les critères auxquels doit satisfaire une commission extraparlimentaire. Le législateur part du principe que les tâches incombant à la Confédération doivent prioritairement être exécutées par l'administration centrale. L'institution de commissions extraparlimentaires est indiquée lorsque des connaissances spécialisées sont requises, lorsque la participation précoce des cantons l'exige ou lorsque la tâche doit être exécutée sans qu'elle fasse l'objet d'instructions. A titre d'unités décentralisées de l'administration, les commissions extraparlimentaires sont administrativement rattachées à un département ou à la Chancellerie fédérale mais elles exécutent leurs tâches sans être liées par des instructions (art. 8, al. 2,

<sup>11</sup> FF 2006 7799

<sup>12</sup> Cette exclusion figure explicitement à l'art. 10, al. 2, de l'ordonnance du 17 août 2005 sur la consultation (OCo; RS 172.061.1).

<sup>13</sup> Art. 4 OLOGA

OLOGA). La liste dressée aux let. *a* à *c* n'énumère pas des conditions cumulatives: pour justifier l'institution d'une commission, il suffit qu'un des critères au moins soit vérifié.

L'inscription dans la loi de critères réglant l'institution des commissions extraparlimentaires entraînera une pratique restrictive en la matière, ce qui permettra non seulement de contribuer à la réduction des coûts mais encore d'éviter les structures parallèles au sein de l'administration fédérale.

La *let. a* met l'accent sur les connaissances spéciales requises. Il se peut que l'administration fédérale n'en dispose pas par elle-même et qu'elle soit donc contrainte de recourir à des experts externes.

La *let. b* permet l'institution d'une commission lorsque la participation précoce des cantons ou d'autres milieux est nécessaire pour des domaines politiques requérant un large soutien ou pour des thèmes extrêmement complexes.

La *let. c* s'applique aux tâches qui, de par leur nature même, sont confiées à des unités de l'administration fédérale non liées par des instructions. C'est notamment le cas des tâches de surveillance ou de régulation.

L'*al. 2* dispose qu'il faut renoncer à instituer une commission extraparlimentaire lorsque la tâche pourrait être exécutée par une unité de l'administration fédérale centrale. Il s'agit par exemple des cas dans lesquels les connaissances spécialisées nécessaires pourront être acquises dans un délai raisonnable par l'administration elle-même, pour autant que la tâche ne soit pas simplement de nature transitoire, mais qu'elle incombe durablement à la Confédération. En pareil cas, la commission extraparlimentaire correspondante sera dissoute, à moins que d'autres arguments ne militent en faveur de sa conservation, sous réserve d'une modification de son mandat. De même, les tâches dont l'exécution exige une forte coordination à l'intérieur de l'administration devront être exécutées au sein de l'administration fédérale, plutôt que d'être confiées à une commission.

Il faut aussi renoncer à l'institution d'une commission extraparlimentaire lorsque la tâche pourrait être exécutée par une organisation ou une personne de droit public ou privé extérieure à l'administration fédérale. Certaines commissions décisionnelles sont atypiques du fait de leur taille, de leurs tâches et de leurs structures, à l'instar de la Commission des banques ou de la Commission de la concurrence, qui disposent toutes deux d'importants secrétariats devenus autonomes. Il est prévu d'intégrer la Commission des banques à la nouvelle Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, un établissement de droit public de la Confédération extérieur à l'administration fédérale<sup>14</sup>. Une telle externalisation pourrait aussi s'avérer indiquée pour des autorités de régulation similaires. Le présent projet ne prévoit cependant pas de vérifications en ce sens; celles-ci devront être proposées et menées à part.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> février 2006 concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, FF 2006 2741.

<sup>15</sup> Cf. Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise), FF 2006 7799.

#### *Art. 57c*

Conformément à l'*al. 1*, l'institution de commissions extraparlimentaires est du ressort du Conseil fédéral, des départements et de la Chancellerie fédérale. Dans tous les cas où les tâches d'une commission revêtiront une grande importance pour la société, pour l'économie ou pour la politique, ou lorsqu'il s'agira de commissions ayant un pouvoir décisionnel, ce sera toutefois le Conseil fédéral qui sera compétent. Les autres commissions, à savoir celles qui sont chargées de traiter des questions spécialisées, seront instituées par les départements ou par la Chancellerie fédérale en fonction des domaines dont relèvent lesdites questions.

Le Conseil fédéral peut, en vertu de l'art. 47, al. 2, LOGA, déléguer au cas par cas par voie d'ordonnance sa compétence en matière d'institution de commissions extraparlimentaires à un département, à la Chancellerie fédérale ou à un office, pour autant que des motifs particuliers le justifient. Il ne faut cependant pas prendre en considération uniquement les critères matériels évoqués plus haut, mais aussi l'art. 47, al. 1, LOGA, conformément auquel une affaire relève, selon son importance, du Conseil fédéral, d'un chef de département ou d'un directeur de groupement ou d'office. Comme l'institution d'une commission extraparlimentaire est en principe une décision importante, on partira du principe que la compétence du Conseil fédéral en la matière ne sera déléguée à un office qu'à titre exceptionnel.

Conformément à l'*al. 2* les membres des commissions seront nommés pour une période de quatre ans. Ils se distingueront en cela des experts engagés dans le cadre d'un mandat limité dans le temps. Les mandats quadriennaux seront synchronisés avec les législatures des Chambres fédérales. Lors de chaque renouvellement intégral du Conseil national, toutes les commissions seront elles aussi soumises à une procédure de renouvellement que préparera la Chancellerie fédérale. La compétence, pour cette dernière, d'édicter des instructions à cet effet sera inscrite dans l'OLOGA.

#### *Art. 57d*

L'*art. 57d* oblige à évaluer périodiquement la raison d'être, les tâches et la composition des commissions extraparlimentaires. Il faut vérifier si les tâches – pour autant qu'elles continuent d'incomber à la Confédération – ne pourraient pas être mieux exécutées par une unité de l'administration fédérale ou par une organisation ou une personne de droit public ou privé extérieure à l'administration fédérale. Pour ce faire, il est indispensable que les tâches confiées à une commission extraparlimentaire soient décrites suffisamment en détail dans l'acte ou dans la décision qui l'institue. Actuellement, c'est l'art. 11 de l'ordonnance sur les commissions qui règle le contenu que doit présenter un acte d'institution. Cette disposition sera reprise dans l'OLOGA sous une forme actualisée.

L'évaluation obligatoire portera sur l'ensemble des commissions extra-parlimentaires lors de chaque renouvellement intégral du Conseil national et conformément aux critères prévus à l'art. 57b du présent projet LOGA. Avec l'obligation de procéder à cette évaluation, le Conseil fédéral satisfait au devoir qui lui est fait d'examiner régulièrement les tâches de la Confédération (art. 5 LOGA). Il va de soi que des évaluations peuvent également être entreprises en dehors de l'évaluation quadriennale obligatoire, à l'occasion de révisions totales ou partielles d'actes de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral.

#### *Art. 57e*

Les commissions extraparlimentaires doivent compter le plus petit nombre de membres possible. C'est pourquoi l'*al. 1* précise qu'en règle générale les commissions compteront au maximum 15 membres. Les exceptions devront être justifiées et ne seront prises en considération que dans les cas où seul un nombre plus élevé de membres permettra d'arriver à une composition équilibrée. L'importance politique d'une affaire peut également justifier un nombre plus élevé de membres, lorsque les avis de différents milieux intéressés doivent être pris en compte. Le fusionnement de plusieurs commissions justifie lui aussi une exception à la règle, lorsqu'une seule commission résultante sera responsable de tout un domaine auparavant divisé.

L'*al. 2* dispose que la composition des commissions devra être équilibrée, et il reprend l'essentiel des dispositions de l'actuelle ordonnance sur les commissions (art. 9). Le facteur «tâches» est introduit ici pour permettre d'adapter concrètement la composition d'une commission à la nature des tâches à effectuer.

Outre les commissions extraparlimentaires, d'autres organes exercent eux aussi des fonctions consultatives ou coordonnatrices à l'échelon de la Confédération. L'*al. 3* précise que les membres de l'administration fédérale ne pourront être nommés membres d'une commission que dans des cas exceptionnels dûment motivés. La réglementation en vigueur, contenue dans l'art. 2, al. 2, let. b, de l'ordonnance sur les commissions, sera ainsi renforcée.

#### *Art. 57f*

L'*al. 1* oblige les membres des commissions à divulguer leurs liens d'intérêts avant leur nomination. Le Conseil fédéral est chargé d'édicter les dispositions d'application correspondantes. La publication de ces liens doit permettre d'assurer une représentation équitable des groupes d'intérêts dans les commissions. Il faut aussi que le public intéressé, mais aussi le Parlement dans le cadre de sa haute surveillance, puisse s'informer sur la représentation des divers intérêts au sein des commissions extraparlimentaires.

Conformément à l'*al. 2*, seules les personnes qui auront satisfait à l'obligation de divulguer leurs liens d'intérêts seront éligibles comme membre d'une commission.

#### *Art. 57g*

L'*al. 1* fixe le principe de l'indemnisation des membres pour leurs frais. Conformément à la compétence de mise en œuvre que lui octroie l'art. 182 Cst., le Conseil fédéral peut édicter des dispositions d'application. La réglementation édictée par le Conseil fédéral abrogera l'actuelle ordonnance du Département fédéral des finances du 12 décembre 1996 sur les indemnités journalières et sur les autres indemnités versées aux membres des commissions extraparlimentaires<sup>16</sup>.

Conformément à l'*al. 2*, le montant des indemnités sera rendu public, ce qui répond à la demande formulée dans le postulat Bühlmann<sup>17</sup>. Pour des raisons liées à la protection des données, la publication des indemnités nécessite une base légale: il s'agit en effet de données personnelles au sens de l'art. 3, let. a, de la loi fédérale du

<sup>16</sup> RS 172.311

<sup>17</sup> 01.3143 Commissions extraparlimentaires. Transparence dans les indemnités

19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)<sup>18</sup>, et à ce titre elles ne peuvent être traitées que s'il existe une base légale à cette effet (art. 17, al. 1, LPD).

## **2.2 Commentaires sur l'abrogation et l'adaptation d'autres actes**

### **2.2.1 Aperçu**

Se fondant sur le mandat du Conseil fédéral du 5 juillet 2006, les départements ont procédé au dénombrement des commissions extraparlémentaires. 202 commissions ont au total été évaluées; leur nombre définitif est de 199. Le 29 novembre 2006, le Conseil fédéral a pris acte de cet effectif, de même que de la formation d'une nouvelle commission et de la dissolution de 52 commissions en prévision du renouvellement intégral.

Les commissions dénombrées en novembre 2006 se répartissent comme suit entre les départements:

DFAE:	7 commissions
DFI:	84 commissions
DFJP:	9 commissions
DDPS:	20 commissions
DDF:	5 commissions
DFE:	45 commissions
DETEC:	29 commissions
<hr/>	
Total:	199 commissions

La dissolution décidée de 52 commissions ne correspond pas tout à fait à l'objectif d'une réduction de 30 pour cent du nombre des commissions fixé par le Conseil fédéral dans sa décision du 5 juillet 2006.

Parmi les commissions que le Conseil fédéral souhaite dissoudre figurent des commissions instituées en vertu d'actes législatifs de l'Assemblée fédérale. C'est pourquoi le Conseil fédéral soumet à cette dernière, dans l'annexe à la modification de la LOGA, une série d'adaptations du droit spécial exposées ci-après par département.

### **2.2.2 DFAE**

#### **2.2.2.1 Dissolution de la Commission Présence Suisse**

L'organisation Présence Suisse a été instituée par la loi fédérale du 24 mars 2000 sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger<sup>19</sup>, dans le but d'influencer la manière dont est perçu notre pays à l'étranger (Nation Branding) – une démarche de plus en plus importante dans le contexte de la mondialisation. Présence Suisse était constituée de deux organes: premièrement de la commission, qui, en tant que «conseil d'administration», se chargeait d'une part de la direction stratégique et

<sup>18</sup> RS 235.1

<sup>19</sup> RS 194.1

d'autre part de la coordination, deuxièmement du bureau opérationnel, autrefois rattaché au DFAE.

Le 28 mars 2007, le Conseil fédéral a décidé la dissolution de la commission et l'intégration du bureau au DFAE. Il faut donc abroger toutes les dispositions relatives à la commission dans la loi fédérale sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger, à savoir les art. 3, 4, 6 et 9, al. 2 et 3. Il faut en outre adapter les art. 1, al. 2, et 2 à la nouvelle structure organisationnelle, et abroger les art. 5 et 8. L'intégration du bureau au DFAE ne change rien au volume de ses tâches et activités dont le financement sera assuré dans le cadre du budget annuel du DFAE. Le nouvel art. 3 règle en outre clairement le financement des expositions universelles: les apparitions officielles de la Suisse aux expositions universelles et aux Jeux olympiques seront financées par des contributions extraordinaires de la Confédération.

### **2.2.2.2                    Dissolution de la Commission des allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste**

Par erreur, on a omis d'abroger les bases légales de la Commission des allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste<sup>20</sup> lors de l'élaboration de la loi fédérale du 21 mars 1980 sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger<sup>21</sup>. Les éventuels dossiers en suspens auraient également dû être confiés à la Commission en matière d'indemnités étrangères et à la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères. Pour les motifs susmentionnés, il faut dissoudre la Commission des allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste et abroger les bases légales afférentes.

### **2.2.3                        DFI: adaptation de l'art. 109, al. 1, de la loi sur l'AVS**

La modification de l'art. 109, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants<sup>22</sup> répond à une partie des demandes formulées dans la motion CSSS-CE 03.3570 du 21 octobre 2003 qui visait entre autres une réduction et une professionnalisation du conseil d'administration du Fonds de compensation. Afin d'améliorer l'efficacité, le nombre de membres du conseil d'administration passera de quinze à onze. Les institutions d'assurances, aujourd'hui représentées par un siège, ne participeront à l'avenir plus à la gestion et au financement de l'AVS, si bien que leur présence au sein du conseil n'aura plus lieu d'être. Il en va de même pour les cantons : la réorganisation de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) excluera les can-

<sup>20</sup> Arrêté fédéral du 20 septembre 1957 concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste (RS 983.2); ordonnance du 13 février 1959 concernant la Commission des allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste (RS 983.21).

<sup>21</sup> RS 981 et l'ordonnance afférente du 1<sup>er</sup> décembre 1980 (RS 981.1)

<sup>22</sup> RS 831.10

tons du financement de l'AVS à partir de 2008, si bien qu'ils n'auront plus à être représentés et perdront le siège dont ils disposent actuellement.

Les sièges devront être répartis différemment du fait de la réduction du nombre de membres. Le nombre des sièges occupés par les associations économiques suisses pourrait par exemple être limité à six (trois pour les milieux patronaux, trois pour les syndicats). Elles disposent aujourd'hui de huit sièges.

## **2.2.4 DFJP: dissolution de la Commission consultative en matière de sécurité intérieure**

L'abrogation de l'art. 9 de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sécurité intérieure (LMSI)<sup>23</sup> entraînera la dissolution de la Commission consultative en matière de sécurité intérieure. Conformément au droit en vigueur, cette commission a pour tâche de conseiller le Conseil fédéral et le département dans les questions de maintien de la sécurité intérieure. En plus de cela, elle procède à des appréciations de la situation (art. 9, al. 1 et 2, LMSI). Elle est composée de représentants des départements concernés et des cantons ainsi que de personnalités extérieures (art. 9, al. 1, LMSI). La composition de la commission s'est cependant progressivement avérée inadaptée du fait des intérêts en présence (par ex. Confédération et cantons), qui participent de manière déterminante à la formation de l'opinion de la commission. Cette dernière manque de ce fait d'indépendance et d'autonomie, et n'est pas en mesure de remplir son mandat, à savoir procéder à des analyses indépendantes et axées sur le long terme. Il n'est donc pas indiqué de maintenir la commission sous sa forme actuelle.

## **2.2.5 DFE**

### **2.2.5.1 Dissolution de la Commission pour la garantie contre les risques de l'investissement**

La loi fédérale du 20 mars 1970 sur la garantie contre les risques de l'investissement (LGRI)<sup>24</sup> n'a fait l'objet d'aucune modification depuis son entrée en vigueur. La GRI couvre les risques politiques auxquels peuvent être soumis les investissements suisses dans les pays en développement et en transition. Cet instrument a jusqu'à présent été peu sollicité. Seuls 20 % du montant total autorisé de 500 millions de francs ont été utilisés. Le nombre de garanties accordées a constamment augmenté à partir de 1971 pour plafonner à 33 en 1977. Par la suite, il n'a cessé de diminuer et oscille entre une et cinq garanties depuis 1991. Deux garanties courent encore jusqu'en 2020 au plus tard pour un engagement total de la Confédération d'un montant d'environ 8,3 millions de francs. Ce montant correspond au dommage maximal qui devrait être indemnisé par la GRI. Une fois les deux garanties arrivées à échéance, le solde sera affecté à l'assainissement des comptes de la Confédération.

<sup>23</sup> RS 120

<sup>24</sup> RS 977.0

Deux études externes ont mis en évidence un manque d'attrait de la GRI. Il n'existe en outre pas de lacunes sur le marché, dans la mesure où une assurance privée et une institution multilatérale (AMGI) proposent des offres en la matière. Du fait de cette situation et comme la Confédération doit se concentrer sur des tâches prioritaires, il est inopportun de maintenir cet instrument. Le Département fédéral de l'économie chargera, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, un organe tiers de la gestion des deux garanties en cours et de l'exécution des tâches restantes, jusque lors dévolues à la Commission pour la garantie contre les risques de l'investissement. Ce transfert se fondera sur un mandat de prestations de droit public. Les prestations – d'un volume modeste – seront imputées aux recettes provenant des émoluments de la GRI. Il est prévu de confier cette tâche à l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE), sise à Zurich et qui dispose des compétences nécessaires. Les tâches, les prestations et l'organisation de l'ASRE sont réglées dans la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE)<sup>25</sup> L'art. 10 LASRE constitue la base légale pour le transfert de tâches à l'ASRE par voie de mandat de prestations de droit public.

L'abrogation de la loi fédérale du 20 mars 1970 sur la garantie contre les risques de l'investissement et de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1970 concernant le maximum des engagements totaux pouvant être pris au titre de la garantie contre les risques de l'investissement<sup>26</sup> entraîne la dissolution de la Commission pour la garantie contre les risques de l'investissement.

### **2.2.5.2                    Dissolution de la Commission fédérale du travail à domicile**

La Commission fédérale du travail à domicile ne s'est plus réunie depuis 2001; elle n'existe de fait plus. Elle avait pour tâche de donner son avis au DFE sur l'exécution de la loi sur le travail à domicile et de la législation afférente. Aucune modification n'a été nécessaire depuis longtemps ni ne l'est actuellement. De nouveaux besoins éventuels en la matière peuvent être satisfaits par d'autres instruments. L'art. 18 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur le travail à domicile<sup>27</sup> peut ainsi être abrogé, tandis que les art. 19 et 20 sont adaptés en conséquence.

### **2.2.5.3                    Dissolution de la Commission de reconnaissance du service civil**

Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2004, de la révision de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC)<sup>28</sup> la reconnaissance des établissements d'affectation est du ressort de l'organe d'exécution; la Commission de reconnaissance n'a plus qu'un rôle purement consultatif. Comme l'organe d'exécution a acquis un savoir solide au fil des ans et qu'il est seul compétent pour la procédure de reconnaissance depuis la révision de la loi, la commission peut pour cette raison être dissoute sans contrepartie. Il faut donc abroger l'art. 43, al. 3, LSC.

25    RS 946.10

26    RS 977.01

27    RS 822.31

28    RS 824.0

## **2.2.5.4 Dissolution de la Commission pour les questions conjoncturelles**

L'exécution des tâches d'observation et de conseil en matière de conjoncture est aujourd'hui garantie intégralement par des canaux qui rendent superflue la Commission pour les questions conjoncturelles. Le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ et BAK Basel Economics, deux institutions réputées, élaborent les bases nécessaires; la mise en œuvre de la politique est du ressort d'unités de l'administration fédérale et de la Banque nationale suisse. Le transfert des connaissances de la recherche vers la politique est donc assuré. Enfin, le Fonds national et la recherche de l'administration se chargent aujourd'hui de l'activité générale de conseil en matière de politique économique. La dissolution de la commission a pour conséquence l'abrogation de l'art. 4 de la loi fédérale du 20 juin 1980 réglant l'observation de la conjoncture<sup>29</sup>.

## **3 Conséquences**

### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

Le projet entraînera plusieurs conséquences pour la Confédération:

- La clarification de la pratique relative à l'art. 8, al. 1, LOGA renforce la compétence organisationnelle du Conseil fédéral et lui permet d'adapter rapidement le nombre des commissions consultatives et l'accomplissement des tâches à l'évolution des besoins. Il n'est plus nécessaire de recourir à la procédure législative, ce qui allège également la charge de travail de l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral a déjà fait savoir dans son message du 5 juin 2001 sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation<sup>30</sup> que l'Assemblée fédérale serait informée régulièrement, dans le cadre du rapport de gestion, sur les adaptations de cette nature apportées à des lois fédérales.
- L'évaluation obligatoire des commissions permet de créer un système de commissions efficace, adapté aux besoins actuels, et contribue de ce fait à la réduction des coûts. La divulgation des indemnités va d'ailleurs dans le même sens. Selon le budget 2008 et le plan financier 2009 à 2011 de la législature, la dissolution et la fusion de commissions extraparlimentaires à la fin de l'année 2007, décidées par le Conseil fédéral le 29 novembre 2006, permettront de réaliser des économies annuelles de l'ordre de 365 000 francs.
- L'évaluation obligatoire porte aussi sur la question de savoir si les tâches accomplies jusqu'à présent par des commissions ne serait pas mieux exécutées par l'administration fédérale elle-même ou par des personnes ou des organisations extérieures à l'administration. L'évaluation contribue ainsi à mieux adapter l'organisation aux tâches et à rendre l'exécution de celles-ci plus efficace.

<sup>29</sup> RS 951.95

<sup>30</sup> FF 2001 3657

- Le projet garantit une pratique restrictive en matière d’institution de commissions extraparlimentaires. L’inscription dans la loi de critères réglant cette institution ne contribue pas seulement à réduire les coûts, elle permet aussi d’éviter les structures parallèles au sein de l’administration fédérale. L’obligation d’évaluer régulièrement la raison d’être de chacune des commissions va dans le même sens. Enfin, les dispositions relatives à la taille des commissions extraparlimentaires et au caractère exceptionnel de la nomination de membres de l’administration fédérale au sein des commissions exercent également un effet modérateur sur les coûts.

## **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

Le projet entraîne une amélioration de la qualité des commissions extraparlimentaires: elles seront instituées de manière plus ciblée et pourront mieux s’acquitter de leurs tâches que jusqu’à présent. Pour des questions de temps et de ressources en personnel, les cantons et les communes ne sont de loin pas représentés dans toutes les commissions permanentes de la Confédération. La réduction du nombre de commissions permettra aux cantons et aux communes d’y être plus présents.

Outre l’envoi de représentants dans les commissions extraparlimentaires, les cantons et les communes disposent de nombreux autres instruments de participation au niveau fédéral. Ils sont systématiquement consultés par le Conseil fédéral ou les commissions parlementaires, et leurs avis doivent être tout particulièrement pris en compte lorsqu’il s’agit de questions touchant à la mise en œuvre ou à l’exécution de dispositions du droit fédéral<sup>31</sup>. Le Conseil fédéral a de plus donné des directives en matière de coopération dans ses lignes directrices du 16 octobre 2002<sup>32</sup> à l’attention de l’administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes.

## **3.3 Conséquences pour l’économie et la politique extérieure**

Le présent projet n’entraîne aucune conséquence dans les domaines de l’économie et de la politique extérieure.

## **4 Liens avec le programme de la législature**

Le Conseil fédéral, avec l’objectif 3 du programme de la législature 2003 à 2007<sup>33</sup>, avait annoncé une réforme de l’administration fédérale. L’évaluation des commissions extraparlimentaires constitue l’un des éléments de cette réforme.

<sup>31</sup> Art. 18, al. 1, OCo (RS 172.061.1)

<sup>32</sup> FF 2002 7795

<sup>33</sup> FF 2004 1035

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

La compétence de l'Assemblée fédérale dans le cadre de la présente révision partielle de la LOGA se fonde sur l'art. 173, al. 2, Cst. Les dispositions prévues tiennent compte des exigences constitutionnelles générales en matière de législation, conformément auxquelles les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.). La révision partielle prévue pour la LOGA concerne l'organisation et la procédure des autorités fédérales (art. 164, al. 1, let. g, Cst.).

### **5.2 Délégation de compétences législatives**

Conformément à l'art. 182, al. 1, Cst., le Conseil fédéral édicte des règles de droit sous la forme d'une ordonnance, dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent. Il est chargé d'édicter des dispositions relatives à la divulgation des liens d'intérêts des membres des commissions.

Dans la mesure où d'autres dispositions d'application seraient encore nécessaires, la compétence du Conseil fédéral en matière de réglementation découle directement de sa compétence relative à la mise en œuvre de la législation (art. 182, al. 2, Cst.). Il est prévu d'insérer dans l'OLOGA des dispositions plus détaillées concernant le choix des membres des commissions, le contenu de l'acte d'institution, l'obligation de tenir une banque de données sur les commissions extraparlimentaires et de la rendre accessible au public, la périodicité du relevé des coûts, la limitation de la durée des mandats pour les membres des commissions et les indemnités qui leur seront versées. Les dispositions correspondantes prévues par l'ordonnance sur les commissions en vigueur aujourd'hui seront donc transférées vers l'OLOGA.

L'abrogation prévue de l'ordonnance sur les commissions, de l'ordonnance du Département fédéral des finances sur les indemnités journalières et sur les autres indemnités versées aux membres des commissions extraparlimentaires ainsi que la modification partielle de l'OLOGA entreront en vigueur en même temps que les adaptations de la LOGA.