

Explications relatives à la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Réorganisation des commissions extra-parlementaires)

Projet mis en consultation

Condensé

Le 7 septembre 2005, dans le cadre de la réforme 2005-2007 de l'administration, le Conseil fédéral a décidé de faire procéder à l'examen des commissions extra-parlementaires 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 extra-parlementaires 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 consiste maintenant à adapter certaines dispositions de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010):

- *À 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 extra-parlementaires ou pour redéfinir leurs tâches, même dans le cas des commissions consultatives dont la base légale est une loi fédérale. Le fonctionnement des commissions pourra ainsi être adapté rapidement à l'évolution des besoins. À cet effet, la LOGA sera complétée par des dispositions explicites relatives à l'institution et à l'évaluation des commissions extra-parlementaires.*
- *L'actuelle ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions (RS 172.31) 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 une 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 du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1).

- *La nouvelle réglementation doit également créer une base légale suffisante qui permette de divulguer le montant des indemnités prévues pour les membres des commissions. Une disposition à cet effet doit nécessairement être créée, pour des raisons liées à la législation sur la protection des données. La demande formulée dans le po. Bühlmann (01.3143) du 22 mars 2001 trouvera ainsi une réponse satisfaisante.*

La question de l'incompatibilité entre un mandat de conseiller national ou de conseiller aux États et un mandat au sein d'une commission extra-parlementaire ne figure pas dans le présent projet. Elle a par contre été soumise à l'Assemblée fédérale dans un message spécifique daté du 22 septembre 2006 (FF 2006 7595).

Commentaire

1 Principes fondamentaux du projet

1.1 Contexte

Les commissions extra-parlementaires remplissent essentiellement deux fonctions¹. 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. Le recours à des commissions extra-parlementaires est donc fréquent lorsque l'État doit prendre en charge 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 extra-parlementaires. 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 offrent 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 extra-parlementaires relèvent d'une longue tradition dans notre système politique, fondé sur la négociation et le consensus.

Avec le temps, le rôle des commissions dans la représentation des intérêts particuliers a perdu de son importance : 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. La nouvelle réglementation légale de la procédure de consultation, datant de 2005, peut donc être interprétée comme un signal indiquant que la participation doit passer prioritairement par cet instrument, et non par les commissions extra-parlementaires.

La situation actuelle se caractérise par le fait que seules les commissions extra-parlementaires 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

¹ Pour une vue d'ensemble, cf. Thomas Sägeser, Die Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen im Rahmen der Bundesverwaltungsreform, in: Public Management 2/2006, pp. 7 s.

commissions extra-parlementaires et d'étudier et d'évaluer dans une perspective 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 extra-parlementaires 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.

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 :

- *Renforcer la direction politique* : le Conseil fédéral devra désormais pouvoir adapter de son propre chef les commissions extra-parlementaires à l'évolution des besoins et des exigences, et ce, même lorsque ces commissions sont instituées par une loi. Cette compétence se fonde sur l'art. 8 LOGA.
- *Alléger durablement le système des commissions extra-parlementaires* : des critères clairs régissant l'institution de commissions extra-parlementaires 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 extra-parlementaires seront instituées. Une pratique unifiée et restrictive sera ainsi garantie en la matière.
- *Créer la transparence* : le coût des commissions extra-parlementaires 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 extra-parlementaires. Les dispositions nécessaires seront réglées de manière unifiée dans la LOGA ou l'OLOGA. Dans le même temps, les dispositions obsolètes pourront être abrogées.

1.3 Justification et évaluation de la solution proposée

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 extra-parlementaires. Elle permet en outre de satisfaire aux exigences formulées à l'art. 164 Cst., conformément auquel les disposi-

tions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

1.4 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 (FF 2001 3657). 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 extra-parlementaires 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. À la suite de l'évaluation des commissions extra-parlementaires, 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. À 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 extra-parlementaire prévue par la loi, il doit soumettre à l'Assemblée fédérale un projet de modification de la législation correspondante.

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 extra-parlementaires ayant pouvoir décisionnel, il faut donc tout d'abord procéder à l'adaptation de la loi en vigueur.

1.5 La nouvelle réglementation en bref

La LOGA sera modifiée comme suit :

- but des commissions extra-parlementaires (art. 57a);
- conditions requises pour l'institution d'une commission extra-parlementaire et principe de la subsidiarité (art. 57b);
- compétence en matière d'institution de commissions extra-parlementaires (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).

1.6 Exécution des nouvelles dispositions législatives de la LOGA à l'échelon des ordonnances

La réglementation prévue par la modification de la LOGA se limite aux dispositions fondamentales concernant les commissions extra-parlementaires. Dans la mesure où cela s'avérera judicieux et nécessaire, les dispositions d'exécution actuellement contenues dans l'ordonnance sur les commissions seront transférées dans l'OLOGA.

1.7 Renvoi à des interventions parlementaires

Les motions Stähelin² et Häberli-Koller³ demandaient que les commissions soient allégées et structurellement intégrées à l'administration fédérale. Le présent projet permet de satisfaire à ces motions.

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 extra-parlementaires, 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 extra-parlementaires.

² 04.3702 Mo Stähelin, Réforme des structures administratives de la Confédération (adoptée le 9.5.2006)

³ 04.3803 Mo Häberli-Koller, Réforme des structures administratives de la Confédération (adoptée le 29.9.2005).

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.

Une nouvelle *section 2* règle les commissions extra-parlementaires. 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.

2.1.2 Art. 57a

Al. 1 : l'art. 2, al. 1, de l'ordonnance sur les commissions actuellement en vigueur définit les commissions extra-parlementaires comme étant des « organes institués par la Confédération, qui assument des tâches publiques pour le compte du gouvernement et de l'administration ». Cette définition est reprise dans le projet sous une forme actualisée.

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 extra-parlementaires. Le mandat premier des commissions extra-parlementaires est donc de conseiller en permanence le gouvernement et l'administration dans l'exécution 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.

Ne sont donc pas considérés comme commissions extra-parlementaires les organes de direction des entreprises et des établissements de la Confédération, les représentations de la Confédération au sein d'organes de tiers – qu'il s'agisse d'organes internationaux ou cantonaux ou d'organes d'établissements ou de collectivités de la Confédération – ni les organes composés majoritairement d'employés de la Confédération. Il en va déjà ainsi conformément au droit en vigueur (art. 1, al. 1, let. b et c, et 2, al. 2, let. a, 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.

Étant donné que les commissions extra-parlementaires 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 fédérale⁴. Par contre, la participation des commissions extra-parlementaires aux travaux de l'administration peut s'effectuer dans le cadre de la consultation des offices⁵.

Conformément à l'*al.* 2, les commissions extra-parlementaires 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.

2.1.3 Art. 57b

Le 5 juillet 2006, le Conseil fédéral a approuvé plusieurs critères d'évaluation des commissions extra-parlementaires. 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 extra-parlementaires.

L'*al.* 1 dispose qu'il faut renoncer à instituer une commission extra-parlementaire 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 extra-parlementaire 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 faudra également renoncer à instituer une commission extra-parlementaire lorsque la tâche à accomplir pourra être confiée à une organisation ou à une personne de droit public ou privé extérieure à l'administration fédérale. Actuellement, diverses commissions à pouvoir décisionnel présentent un caractère atypique, en raison de leur taille, de leurs tâches et de leur forme, comme la Commission fédérale des banques ou la Commission de la concurrence, qui disposent chacune d'un important secrétariat constitué par des unités administratives autonomisées. Il est prévu d'intégrer la Commission fédérale des banques à la nouvelle Autorité de surveillance des marchés financiers, qui est un établissement de droit public de la Confédération et ne fait pas partie de l'administration fédérale⁶. On peut penser qu'une externalisation de ce type serait également indiquée dans le cas d'autres autorités régulatrices

⁴ 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).

⁵ Art. 4 OLOGA.

⁶ Message du Conseil fédéral du 1^{er} février 2006 concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, FF 2006 2741.

comparables. L'examen de cette question ne fait toutefois pas partie du présent projet et les demandes en ce sens devront être soumises et étudiées cas par cas⁷.

L'*al.* 2 énumère les critères auxquels doit satisfaire une commission extra-parlementaire. Le législateur part du principe que les tâches incombant à la Confédération doivent prioritairement être exécutées par l'administration centrale. L'institution de commissions extra-parlementaires 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. À titre d'unités décentralisées de l'administration, les commissions extra-parlementaires 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, 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 extra-parlementaires 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, à condition toutefois 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 »⁸ ne suffise pas. Avec la nouvelle réglementation du droit relatif à la consultation, qui tient précisément compte des demandes spécifiques des cantons, ce cas devrait devenir rare. Les projets concernés seront d'une part ceux qui, sans la participation précoce de milieux externes à l'administration, ne pourraient arriver à un degré d'achèvement suffisant pour faire l'objet d'une consultation, à savoir les projets extrêmement complexes, par exemple, ou ceux pour lesquels les possibilités de mise en œuvre doivent être clarifiées très tôt ; d'autre part il peut s'agir de projets qui ne feront pas l'objet d'une procédure de consultation.

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.

2.1.4 Art. 57c

Conformément à l'*al.* 1, l'institution de commissions extra-parlementaires est du ressort du Conseil fédéral, des départements et de la Chancellerie fédérale. Pour des cas particuliers, le Conseil fédéral peut cependant déléguer cette compétence à un office, par voie d'ordonnance. Dans tous les cas où les tâches d'une commission revêtiront une grande importance pour la société, pour l'économie ou pour la politi-

⁷ Cf. Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise), FF **2006** 7799.

⁸ Art. 2, al. 1, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo ; RS **172.061**).

que, 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, par la Chancellerie fédérale ou, dans des cas particuliers sur la base d'une délégation de compétence explicite, par les offices, en fonction des domaines dont relèvent ces questions.

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.

2.1.5 Art. 57d

L'*art. 57d* prévoit une évaluation périodique obligatoire portant sur la raison d'être, les tâches et la composition des commissions extra-parlementaires. Ce sera également l'occasion de 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 extra-parlementaire 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-parlementaires 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.

2.1.6 Art. 57e

Les commissions extra-parlementaires 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. Par « groupes d'intérêts » il faut également entendre les régions du pays et la prise en compte de représentations régionales.

Outre les commissions extra-parlementaires, 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.

On a renoncé à exclure du champ d'application des dispositions relatives aux commissions extra-parlementaires, comme c'est le cas aujourd'hui, les organes « informels » chargés du traitement de questions particulières. En supprimant ce type d'organes, dont le statut est ambigu, on pourra garantir la transparence en matière de recours à des consultants externes et en matière d'institution de commissions extra-parlementaires.

La question de l'incompatibilité entre un mandat de conseiller national ou de conseiller aux États et la qualité de membre d'une commission extra-parlementaire n'est pas abordée dans le présent projet, mais elle relève de la modification partielle de l'art. 14 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁹, soumise à l'Assemblée fédérale par le message correspondant daté du 22 septembre 2006¹⁰.

2.1.7 Art. 57f

L'*al.* 1 oblige les membres des commissions à divulguer leurs liens d'intérêts au moment de 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 extra-parlementaires. Il est prévu de compléter la banque de données déjà existante sur les commissions extra-parlementaires, en y ajoutant les indications relatives aux liens d'intérêts, à l'occasion du prochain renouvellement intégral du Conseil national.

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.

2.1.8 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

⁹ RS 171.10

¹⁰ FF 2006 7595

du 12 décembre 1996 sur les indemnités journalières et sur les autres indemnités versées aux membres des commissions extraparlimentaires¹¹.

Conformément à l'*al.* 2, le montant des indemnités sera rendu public, ce qui répond à la demande formulée dans le postulat Bühmann¹². 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 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹³, et à ce titre elles ne peuvent être traitées que s'il existe une base légale à cet effet (art. 17, al. 1, LPD).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le présent 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'organisation¹⁴ 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. Pour l'année 2005, l'Office fédéral du personnel (OFPER) a calculé que les coûts s'étaient élevés à un total de CHF 21 221 910.50¹⁵. La divulgation des indemnités va d'ailleurs dans le même sens.
- L'évaluation obligatoire porte aussi sur la question de savoir si les tâches accomplies jusqu'ici par des commissions ne seraient 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.
- L'inscription du droit relatif aux consultations dans la Constitution (art. 147 Cst.) et dans la loi a permis de souligner l'importance de la consultation. Dans son message du 21 janvier 2004 relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation¹⁶, le Conseil fédéral s'était prononcé en faveur du renforcement de celle-ci. La participation des milieux extérieurs à l'administration fédérale doit ainsi s'effectuer essentiellement par le biais de la consultation et non par celui

¹¹ RS 172.311

¹² 01.3143, Commissions extraparlimentaires. Transparence dans les indemnités.

¹³ RS 235.1

¹⁴ FF 2001 3657

¹⁵ Les chiffres pris en compte n'ont toutefois qu'une valeur relative. D'une part, ils comprennent également les coûts engendrés par les commissions de recours, intégrées au Tribunal administratif fédéral à compter de la fin de 2006. D'autre part, le nombre de commissions recensées est inférieur à celui auquel parvient la Chancellerie fédérale sur la base des annonces faites par les départements.

¹⁶ FF 2004 485

de l'institution de commissions extra-parlementaires. Le présent projet fixe le principe de la subsidiarité des commissions et fournit donc une contribution significative au renforcement du droit relatif à la consultation ; les milieux extérieurs à l'administration fédérale seront ainsi mieux intégrés dans une procédure formelle. Cette mesure est importante pour la Confédération, car elle permet d'améliorer l'exactitude matérielle des projets, d'évaluer s'ils pourront être mis en œuvre et de prévoir les réactions qu'ils susciteront.

- Contrairement à ce qui se passe avec les commissions, les procédures de consultation sont publiques¹⁷. Le renforcement du droit relatif à la consultation en tant qu'instrument de participation pour les milieux extérieurs à l'administration fédérale, au détriment du système des commissions, représente une avancée vers plus de transparence dans la procédure législative pré-parlementaire.
- L'attribution de la compétence d'instituer les commissions extra-parlementaires renforce la direction politique exercée par le Conseil fédéral et les responsabilités des organes suprêmes de l'administration.
- Le projet garantit une pratique restrictive en matière d'institution de commissions extra-parlementaires. 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 extra-parlementaires 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

Les cantons et les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national sont systématiquement consultés¹⁸. Les avis exprimés par les cantons 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 fédéral¹⁹. Par contre, ne serait-ce que pour des questions de capacité financière et de dotation en personnel, les cantons et les communes ne sont de loin pas tous représentés au sein de toutes les commissions permanentes de la Confédération. Le renforcement, évoqué ci-dessus, des consultations en tant qu'instrument de participation privilégié améliore donc la position des cantons et des communes en comparaison des autres milieux intéressés.

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.

¹⁷ Art. 9 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo ; RS **172.061**).

¹⁸ Art. 4, al. 2, let. a et c, LCo

¹⁹ Art. 18, al. 1, OCo

4 Liens avec le programme de la législature

Le Conseil fédéral, avec l'objectif 3 du programme de la législature 2003-2007²⁰, avait annoncé une réforme de l'administration fédérale. L'évaluation des commissions extra-parlementaires constitue l'un des éléments de cette réforme.

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'inscrire 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 extra-parlementaires 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.

²⁰ FF 2004 1045