

CH_VB 2007-1516 6273 vom 12. September 2007

Bundesverwaltung, 2007-09-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2007-1516_6273_

FR: CH_VB 2007-1516 6273 du 12 septembre 2007

IT: CH_VB 2007-1516 6273 del 12 settembre 2007

Erwägungen

E. 12

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).

E. 13

Art. 4 OLOGA

6285 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 fédérale¹⁴. 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.15

E. 14

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

E. 15

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.

6286 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 extraparlimentaires 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.

6287 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 extraparlimentaires¹⁶. Conformément à l'al. 2, le montant des indemnités sera rendu public, ce qui répond à la demande formulée dans le postulat Bühlmann¹⁷. 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

E. 16

RS 172.311

E. 17

01.3143 Commissions extraparlimentaires. Transparence dans les indemnités

6288

E. 19

juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁸, 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 extraparlimentaires. 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:

E. 20

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).

E. 21

RS 981 et l'ordonnance afférente du 1er décembre 1980 (RS 981.1)

E. 22

RS 831.10

6290 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)²³ 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)²⁴ 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.

E. 23

RS 120

E. 24

RS 977.0

6291 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 1er 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)²⁵ 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'investissement²⁶ 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 domicile²⁷ 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 1er janvier 2004, de la révision de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC)²⁸ la reconnaissance des établissements d'affectation est du ressort de l'organe d'exécution; la Commission de reconnais- sance 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.

E. 25

RS 946.10

E. 26

RS 977.01

E. 27

RS 822.31

E. 28

RS 824.0

6292 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 conjoncture²⁹.

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'organisation³⁰ 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 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.

E. 29

RS 951.95

E. 30

FF 2001 3657

6293 – 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 extraparlémentaires: 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 extraparlémentaires, 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 fédéral³¹. Le Conseil fédéral a de plus donné des directives en matière de coopération dans ses lignes directrices du 16 octobre 2002³² 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 2007³³, avait annoncé une réforme de l'administration fédérale. L'évaluation des commissions extraparlémentaires constitue l'un des éléments de cette réforme.

E. 31

Art. 18, al. 1, OCo (RS 172.061.1)

E. 32

FF 2002 7795

E. 33

FF 2004 1035

6294 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 extraparlémentaires 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.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant la réorganisation des commissions extraparlimentaires (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et d'autres actes) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2007 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 41 Cahier Numero Geschäftsnummer 07.071 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 09.10.2007 Date Data Seite 6273-6294 Page Pagina Ref. No 10 140 963 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.