



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Département fédéral des finances DFF**

Administration fédérale des finances AFF

---

# **Modification de l'ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol)**

Commentaire de la révision 2021

---

---

## 1 Contexte et condensé

Le 15 mars 2018, le conseiller national Alois Gmür a déposé une motion intitulée «Émoluments à l'échelon fédéral. Respect des principes d'équivalence et de couverture des coûts». Le Conseil fédéral est chargé de modifier l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments (OGEmol)<sup>1</sup> de telle sorte que le principe de la couverture des coûts et celui de l'équivalence soient suffisamment pris en compte lors de la fixation ou de l'augmentation d'émoluments à l'échelon fédéral et que le Surveillant des prix soit entendu à intervalles réguliers et en temps utile lors de toute instauration d'émoluments à l'échelon fédéral.

Le 9 mai 2018, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Dans son avis, il indique qu'en principe, le Surveillant des prix est déjà entendu dans le cadre de la consultation des offices concernant les ordonnances en question. Toutefois, le calendrier serré des consultations ne permet que rarement à l'intéressé de procéder à un examen approfondi. La motion a été adoptée par le Conseil national tacitement, dans le cadre d'une procédure accélérée, le 15 juin 2018, et par le Conseil des États le 3 décembre 2018<sup>2</sup>.

L'ajout d'un nouvel art. 5a dans l'OGEmol permettra de donner suite à la motion, qui demande que le Surveillant des prix soit entendu régulièrement et en temps utile lors de toute fixation d'émoluments.

L'OGEmol et l'art. 46a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>3</sup> sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

L'OGEmol n'a pas été révisée depuis lors. La révision consécutive à la motion Gmür permettra de régler plusieurs autres questions dans l'OGEmol:

Pas de facturation d'émoluments entre unités administratives: à l'heure actuelle, il arrive que les unités de l'administration fédérale centrale se facturent mutuellement des émoluments, à tort. Une nouvelle disposition prévoit que cette pratique doit être évitée.

<sup>1</sup> RS 172.041.1

<sup>2</sup> 18.3303 Émoluments à l'échelon fédéral. Respect des principes d'équivalence et de couverture des coûts

<sup>3</sup> RS 172.010

---

Frais de rappel: la pratique en matière de fixation du montant des frais de rappel au sein de l'administration fédérale n'est pas uniforme. Une nouvelle disposition vise à l'uniformiser.

## **2 Commentaire des dispositions**

### **Art. 3 Aucuns émoluments**

Le titre de l'art. 3 est formulé de manière trop restrictive. Certes, l'article en question contient une disposition relative à la renonciation aux émoluments (al. 2 en vigueur). Mais, en plus, il énonce la condition à laquelle il n'y a pas perception d'émoluments dès le départ (al. 1 en vigueur). En adaptant le titre de l'article, on fait en sorte qu'il reflète les deux alinéas.

Comme l'al. 2 présente un champ d'application plus large que l'al. 1, il est replacé avant celui-ci dans la logique du principe d'ordonnement qui régit l'élaboration des actes normatifs, sans que cela n'entraîne aucun effet matériel.

En outre, l'art. 3 est enrichi d'un nouvel al. 3: d'un point de vue juridique, il n'est pas possible de facturer des émoluments au sein même de l'administration fédérale centrale. Ce serait aussi le cas s'il existait une base juridique pour la perception d'émoluments lors de la fourniture de prestations par une unité de l'administration fédérale centrale à une autre unité. La Confédération suisse forme une seule et même entité dotée de la personnalité juridique au sein de laquelle aucune créance réalisable ne saurait être prévue. De plus, globalement, le transfert de moyens financiers d'un office fédéral à un autre constitue, sur le plan technique, une opération neutre pour les finances de la Confédération. Le seul instrument d'imputation ayant une incidence sur les crédits qui est autorisé entre unités de l'administration fédérale centrale est l'imputation des prestations. Celle-ci est réglée de manière exhaustive à l'art. 41 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération<sup>4</sup>. Le nouvel al. 3, comme d'ailleurs les autres dispositions de l'ordonnance, ne s'applique pas à la rémunération des prestations annexes à caractère

<sup>4</sup> RS 611.01

---

commercial que l'État fournit en concurrence avec des acteurs privés.

#### **Art. 4 et 5      Modification des titres et de l'art. 4, al. 1**

Depuis que l'OGEmol a été édictée, les art. 4 et 5 ont été interprétés à plusieurs reprises comme étant directement applicables, et des tentatives ont été faites dans certains cas pour percevoir des émoluments sur la base même de ces dispositions. Or, les art. 4 et 5 se bornent à énoncer les principes de calcul et de fixation des tarifs des émoluments aux fins de l'élaboration des ordonnances sectorielles concernant les émoluments. La révision partielle vise à lever ce malentendu et à clarifier le caractère normatif des deux articles, qui ont en l'occurrence valeur de simples principes législatifs.

#### **Art. 5a            Consultation de la Surveillance des prix sur les réglementations relatives aux émoluments**

La Surveillance des prix doit être consultée avant l'instauration ou la modification d'un émolument à l'échelon fédéral. Elle s'assure du respect des principes d'équivalence et de couverture des coûts et donne son avis.

À l'échelon fédéral, c'est principalement le Conseil fédéral qui fixe le montant des émoluments. Pour éviter toute atteinte aux structures de direction et de décision de l'État, la Surveillance des prix ne peut pas corriger après coup le montant d'émoluments à l'échelon fédéral<sup>5</sup>. C'est pourquoi elle doit être consultée déjà lors de la préparation de propositions au Conseil fédéral visant à instaurer ou à modifier un émolument. En principe, la Surveillance des prix peut donner son avis dans le cadre de la consultation des offices, à condition qu'elle ait reçu au préalable les documents dont elle a besoin pour son examen. Si ce n'est pas le cas, elle est consultée en dehors de la consultation des offices. En règle générale, les trois semaines que dure cette procédure suffisent à la Surveillance des prix pour examiner le

<sup>5</sup> Cf. message à l'appui d'une loi concernant la surveillance des prix (LSPr) en date du 30 mai 1984, FF 1984 II 781, p. 804

---

montant des émoluments. Cela étant, il est recommandé d'informer la Surveillance des prix le plus tôt possible en cas de projets d'instauration ou de modification d'un émolument (par ex. dès le début du projet) afin d'éviter les retards. Tout particulièrement lorsqu'il est question de modifier en profondeur les modalités d'un émolument ou d'en instaurer un nouveau, il est judicieux d'associer rapidement la Surveillance des prix aux travaux afin que l'examen puisse être planifié avec elle. La Surveillance des prix est autorisée à demander à l'unité administrative responsable les documents supplémentaires nécessaires à l'examen.

Les avis de la Surveillance des prix ne sont pas formellement contraignants. Toutefois, les divergences qui n'ont pas pu être éliminées doivent être indiquées et motivées dans la proposition que le département présente au Conseil fédéral. La Surveillance des prix peut, le cas échéant, soumettre ses recommandations et objections au Conseil fédéral dans le cadre de la procédure de co-rapport, en vertu de l'art. 14 de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix<sup>6</sup>.

## **Art. 12**            **Échéance**

L'al. 3 règle la procédure qui permet à une unité administrative d'accorder un nouveau délai de paiement lorsque la créance de la Confédération n'a pas été acquittée dans le délai imparti pour ce faire.

Le fait d'accorder un nouveau délai entraîne des effets juridiques (cf. al. 4), c'est pourquoi l'unité administrative est actuellement tenue de procéder par courrier recommandé. La révision de l'OGEmol permet d'adapter cette exigence et d'autoriser expressément, en plus de la forme écrite avec signature manuscrite, une autre forme permettant d'en établir la preuve par un texte, de sorte que le processus puisse s'effectuer de manière entièrement numérique.<sup>7</sup>

Les réglementations sectorielles relatives aux émoluments peuvent prévoir la possibilité pour une unité administrative de facturer des

<sup>6</sup> RS 942.20

<sup>7</sup> Cf. communiqué du Conseil fédéral en date du 28 août 2018 intitulé «Le Conseil fédéral veut aplanir la voie à la numérisation»

---

frais de rappel lorsqu'elle accorde un nouveau délai (al. 5). Ceux-ci sont destinés à couvrir les charges supplémentaires occasionnées par la procédure de rappel. L'unité administrative ne peut donc facturer que le temps de travail qui est nécessaire pour établir le rappel et les coûts d'envoi de celui-ci, car les principes d'équivalence et de couverture des coûts sont aussi valables pour les frais de rappel. Des frais de rappel plus élevés auraient un caractère punitif et ne sont donc pas autorisés. L'al. 5 n'est pas directement applicable. Le montant concret des frais de rappel doit être fixé dans l'ordonnance spéciale sur les émoluments.