



Commissions consultatives extraparlimentaires

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 15 novembre 2022

Avis du Conseil fédéral

du 29 mars 2023

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 15 novembre 2022 concernant les commissions consultatives extraparlimentaires.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont décidé de lancer une inspection sur les commissions consultatives extraparlémentaires et de confier un mandat d'évaluation en ce sens au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). Elles ont simultanément chargé la sous-commission du Département fédéral de justice et police et de la Chancellerie fédérale (ChF) de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) de réaliser l'inspection. Sur la base du rapport du CPA du 20 juin 2022¹, la CdG-E a établi un rapport qu'elle a adopté le 15 novembre 2022². Celui-ci compte cinq recommandations. La CdG-E a invité le Conseil fédéral à prendre position sur les cinq recommandations le 31 mars 2023 au plus tard.

Les commissions extraparlémentaires (commissions) remplissent essentiellement deux fonctions. Premièrement, à titre d'organes de milice, elles suppléent 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 des mandats d'experts. Les connaissances des spécialistes peuvent ainsi être mises au service de la société et les structures de l'administration fédérale, maintenues au plus juste. Deuxièmement, elles constituent un instrument grâce auquel les organisations politiques, économiques ou sociales et, dans certaines d'entre elles, les cantons, peuvent faire valoir leurs intérêts et exercer une influence plus ou moins directe sur l'action de l'administration fédérale.

En tant qu'instruments de l'administration de milice, les commissions constituent un instrument permettant de remplir certaines tâches au moyen de structures légères. Elles sont peu coûteuses et ne nécessitent que peu de ressources, comme le confirme le rapport du 20 juin 2022 du Contrôle parlementaire de l'administration « Commissions consultatives extraparlémentaires »³.

Comme la palette des tâches remplies par les commissions est extrêmement large, il n'est pas toujours facile ni même judicieux d'appliquer à toutes les commissions exactement les mêmes règles. Il arrive en outre que soient rangées dans la catégorie des commissions des structures qui s'en écartent quelque peu. Il est en effet souvent plus pertinent d'utiliser le cadre légal existant plutôt que d'édicter des règles *ad hoc* (en matière d'indemnités journalières ou de nomination, par exemple).

Le Conseil fédéral prend acte et partage les conclusions de la CdG-E sur les points suivants : les commissions disposent des compétences techniques requises ; les bases légales sont appropriées et adéquates et permettent d'atteindre les objectifs fixés ; les commissions sont un instrument souple et peu coûteux ; les prescriptions légales relatives à la composition des commissions sont largement respectées ; les prestations fournies correspondent en règle générale aux mandats définis dans les actes

1 FF 2022 3007

2 FF 2022 3006

3 FF 2022 3007 ch. 7.7

d'institution et sont dès lors conformes au droit ; elles sont en outre techniquement solides, elles bénéficient d'une large assise, et elles sont fournies à la fois en temps utile et d'une manière adaptée et au niveau hiérarchique et au destinataire ; seule une petite partie des tâches qui leur sont confiées pourraient être remplie de manière plus adéquate ou plus efficiente par un tiers.

En novembre 2022, le Conseil fédéral a examiné plusieurs questions relatives à la composition des commissions et décidé, en particulier, que celles-ci devraient désormais se composer d'au moins 40 % d'hommes et d'au moins 40 % de femmes (contre 30 % auparavant).

Le rapport du Conseil fédéral du 23 novembre 2022 "Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise"⁴ établi en exécution des postulats 20.3280 Michel et 20.3542 De Quattro examine la possibilité de renforcer les commissions, ou du moins certaines d'entre elles, pour les préparer à la gestion de crise. S'il conclut qu'il n'y a pas lieu de modifier les bases légales générales qui régissent les commissions, il conviendrait toutefois d'identifier lesquelles d'entre elles assument ou pourraient être amenées à assumer des tâches liées à la gestion des crises et de vérifier si elles sont bien en mesure de le faire. Le Conseil fédéral a confié un mandat *ad hoc* aux départements le 23 novembre 2022. La ChF coordonne ces travaux et présentera un rapport à ce sujet au Conseil fédéral avant la fin 2023.

2 Avis du Conseil fédéral

Recommandation 1 – Refonte de la base de données

Le Conseil fédéral est prié de procéder à une refonte de la base de données et de la concevoir de telle sorte à ce qu'elle puisse être utilisée de manière plus efficace, y compris par les secrétariats des commissions.

La question de savoir s'il y avait lieu d'élargir l'accès à la base de données aux offices et aux secrétariats des commissions avait déjà été étudiée il y a quelques années, avec cette conclusion que le rapport coût-avantage d'une telle ouverture de la base de données ne justifiait pas d'ouvrir cet accès à des unités autres que les secrétariats généraux des départements et la ChF. La gestion des droits d'accès, en particulier, aurait occasionné une importante charge administrative supplémentaire.

Une prochaine refonte de la base de données est déjà planifiée. Le Conseil fédéral est prêt à réévaluer la pertinence d'une utilisation de la base de données par les secrétariats des commissions dans le cadre de ces travaux. En particulier, il conviendra de déterminer comment assurer la qualité des données malgré l'augmentation significative du nombre des personnes appelées à les traiter.

⁴ www.parlement.ch > Travail parlementaire > Curia Vista

La refonte de la base de données est en tout état de cause un projet de grande ampleur qui ne pourra être mis en œuvre qu'à moyen terme.

Recommandation 2 – Réexamen des actes d'institution

La CdG-E prie le Conseil fédéral de veiller à ce que les actes d'institution des commissions consultatives soient conformes aux dispositions légales. Il s'agira, lors du renouvellement intégral, de vérifier que tous les actes d'institution respectent, dans leur intégralité, les critères définis, notamment en ce qui concerne les conditions visées à l'art. 57b LOGA, la définition des tâches à accomplir par les commissions consultatives et les indications relatives au conseil permanent concret.

Le Conseil fédéral veillera également à ce que les commissions consultatives ne disposent d'aucun pouvoir de décision. En outre, il fera en sorte que les actes d'institution soient rendus accessibles au public.

Dans son rapport, se fondant sur l'évaluation du CPA, la CdG-E a critiqué le fait que, pour huit commissions, l'acte d'institution ne mentionnait pas les conditions visées à l'art. 57b de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁵. Il convient de préciser à cet égard qu'il n'est pas forcément nécessaire de reprendre dans l'acte d'institution des éléments qui ressortent déjà avec suffisamment de clarté des bases légales pertinentes (d'autant que cela risquerait même d'entraîner des ambiguïtés et donc d'être dommageable). Ainsi, pour prendre l'exemple de la Commission suisse pour l'UNESCO, comme l'a fait le CPA⁶, il peut être renvoyé à l'art. VII de la Constitution de l'UNESCO⁷.

Les actes d'institution ont été vérifiés par les départements en 2022 dans le cadre du dernier réexamen quadriennal (art. 57d LOGA). Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de ce réexamen le 9 décembre 2022. À cette occasion, dix actes d'institution ont été adaptés. La conformité des actes d'institution fera à nouveau l'objet d'un contrôle rigoureux pour toutes les commissions consultatives dans le cadre du réexamen 2026. Si, au vu des résultats de l'évaluation du CPA, les départements devaient conclure avant cette échéance à la nécessité de revoir certains actes d'institution, ils pourront le faire à tout moment.

Le Conseil fédéral n'a pas connaissance de commissions consultatives disposant d'une véritable *compétence décisionnelle* lui permettant d'édicter des décisions administratives. Une commission ne peut être investie d'une telle compétence que si les bases légales pertinentes le prévoient, mais, juridiquement, il s'agirait alors non plus d'une commission consultative, mais d'une commission décisionnelle. Le CPA cite, à titre d'exemple, la Commission fédérale de la fondation Gottfried Keller. Or, cette commission, qui décide de l'acquisition d'œuvres d'art, n'a pas la compétence

⁵ RS 172.010

⁶ FF 2022 3007 ch. 3.3

⁷ RS 0.401

d'édicter des décisions : elle peut uniquement conclure des contrats de vente (de droit privé).

Le 29 mars 2023, le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale d'examiner avant la fin 2023 s'il serait techniquement possible de publier de manière centralisée et pour un coût raisonnable sur la page internet des organes extraparlamentaires⁸ les actes d'institution aujourd'hui enregistrés dans la banque de données ou s'il faut attendre pour cela le renouvellement de la banque de données (cf. recommandation 1).

Recommandation 3 – Rapport sur la représentation des membres de l'administration fédérale dans les commissions consultatives extraparlamentaires

Le Conseil fédéral est invité à soumettre à la CdG-E un rapport sur la présence exceptionnelle de membre de l'administration fédérale au sein des commissions consultatives extraparlamentaires, après le prochain renouvellement intégral. Ces informations devront également être intégrées au rapport de la ChF.

La CdG-E demande également au Conseil fédéral d'expliquer, pour chaque commission consultative dans laquelle siègent des membres de l'administration fédérale, pourquoi celle-ci est plus à même d'effectuer les tâches correspondantes que l'administration centrale.

La présence de membres de l'administration fédérale au sein des commissions a généralement pour but de permettre un dialogue et un échange d'informations approfondi et régulier avec les membres de la commission. Elle vise en outre à établir un lien direct avec l'administration fédérale, un élément dont le rapport du 15 novembre 2022 « Commissions consultatives extraparlamentaires »⁹ relève à juste titre l'importance. Dans de nombreux cas, la présence de ces membres est prévue dans une base légale spéciale (parfois même dans une loi formelle). Bon nombre des personnes concernées font partie de l'administration fédérale décentralisée et représentent un domaine de compétences particulier (comme des professeurs des EPF).

Lorsque les membres de l'administration fédérale sont représentés dans des commissions, leur nombre est généralement faible. Lors du renouvellement intégral pour la période 2020-2023, le nombre médian des membres de l'administration au sein des commissions était de deux.

Il convient également de relever que les membres et les membres suppléants des commissions qui sont employés par une unité de l'administration fédérale centrale ou décentralisée ne touchent en principe aucune indemnité pour leur mandat (art. 8s,

⁸ www.admin.ch > Documentation > Commissions extraparlamentaires, organes de direction et représentants de la Confédération

⁹ FF 2022 3006 ch. 2.5.2

al. 1, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA]¹⁰).

Le Conseil fédéral est toutefois disposé à procéder à l'analyse demandée par la CdG-E. Celle-ci sera présentée dans le rapport sur le renouvellement intégral par le Conseil fédéral des commissions extraparlimentaires, des organes de direction et des représentants de la Confédération pour la période 2024 à 2027, qui sera transmis à la CdG-E au cours du premier semestre 2024.

À l'avenir, les rapports sur les renouvellements intégraux (art. 8h, al. 3, OLOGA) comporteront une nouvelle annexe où l'on trouvera des informations sur la présence de membres de l'administration fédérale au sein des commissions ainsi que les motivations fournies par les départements.

Recommandation 4 – Déclaration transparente des indemnités journalières

Le Conseil fédéral est prié de veiller à ce que le versement des indemnités journalières soit transparent et compréhensible.

Les dépenses particulières sous forme de forfaits versés en plus (art. 8o, al. 3^{bis}, let. b, OLOGA) ou d'indemnités versées en plus (art. 8o, al. 4, OLOGA) doivent être présentées et motivées dans les rapports sur les renouvellements intégraux (art. 8h, al. 3, OLOGA). Une annexe du rapport présente, pour chaque commission, le nombre des indemnités et forfaits versés en plus et indique pourquoi ils ont été versés¹¹.

Le Conseil fédéral est toutefois prêt à étudier, avec le concours du Contrôle fédéral des finances, s'il est possible d'améliorer la transparence de l'indemnisation des membres des commissions consultatives. Les résultats de cette étude seront intégrés au rapport sur le renouvellement intégral par le Conseil fédéral des commissions extraparlimentaires, des organes de direction et des représentants de la Confédération pour la période 2024 à 2027.

Recommandation 5 – Examen des commissions consultatives

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner la raison d'être des commissions consultatives qui ne siègent jamais ou siègent très rarement ou qui ne fournissent pratiquement aucune prestation à l'administration fédérale. S'agissant des commissions consultatives prévues par une loi spéciale, il analyse si leurs tâches seraient mieux effectuées au sein de l'administration fédérale, si ces commissions pourraient être fusionnées avec d'autres commissions, ou si la base légale devrait être adaptée.

¹⁰ RS 172.010.1

¹¹ FF 2020 4449 4469 ss; 2016 3989 4010 ss

Pour les commissions consultatives qui ne sont pas prévues par une loi spéciale, le Conseil fédéral examine la possibilité de les dissoudre.

La CdG-E invite le Conseil fédéral à lui présenter un rapport détaillé à ce sujet après le prochain renouvellement intégral et à lui montrer comment les départements assument leur fonction de surveillance.

La recommandation 5 opère une distinction entre les commissions qui sont « prévues par une loi spéciale » et celles qui ne le sont pas. Le Conseil fédéral suppose que la CdG-E entend par là une loi formelle.

Les commissions ont fait en 2022 l'objet d'un réexamen quadriennal (art. 57d LOGA) dans la perspective du renouvellement intégral pour la période 2024 à 2027. Après avoir pris acte des résultats de ce réexamen, le Conseil fédéral a décidé de dissoudre quatre commissions. La dissolution d'une cinquième commission sera proposée au Parlement dans le cadre du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour les années 2025 à 2028.

Des commissions ont du reste été régulièrement dissoutes ou fusionnées avec d'autres lors des réexamens et renouvellements intégraux antérieurs. Le processus de renouvellement intégral pour la période 2012 à 2015 a donné lieu à la dissolution de deux commissions. Le réexamen intervenu en 2014 a conduit à dissoudre trois commissions. Enfin, le réexamen qui a eu lieu en 2018 a débouché sur la dissolution de sept commissions et sur la fusion de trois commissions en une seule, ainsi que sur une proposition soumise au Parlement visant à dissoudre une commission supplémentaire.

Les départements examineront à nouveau, dans le cadre du processus actuel de renouvellement intégral pour la période 2024 à 2027, s'il est possible de supprimer les commissions identifiées dans le rapport du CPA comme siégeant peu voire jamais. Le Conseil fédéral est en outre prêt à analyser cet élément plus en détail pour toutes les commissions lors du prochain réexamen des commissions, prévu pour 2026.

Dans le rapport sur le renouvellement intégral pour la période 2024 à 2027, le Conseil fédéral rendra compte au Parlement de l'exercice de la surveillance par les départements. Il convient de rappeler à cet égard que les commissions sont uniquement rattachées administrativement aux départements. En effet, les commissions extraparlimentaires font partie de l'administration fédérale décentralisée (art. 7a, al. 1, let. a, OLOGA). En ce sens, et même si elles sont rattachées à un département (art. 7b, let. a, OLOGA), elles exécutent leurs tâches sans instruction, sauf base légale spéciale contraire (art. 7a, al. 2, OLOGA). En principe, le département ne peut donc donner à une commission de directives matérielles ou d'instructions. L'étendue de l'exercice de la surveillance dépend des bases légales applicables (art. 8, al. 4, LOGA).

Les départements assument toutefois dans une certaine mesure et de façon générale une fonction de pilotage vis-à-vis des commissions, qui découle juridiquement du but général assigné aux commissions (conseiller le Conseil fédéral et l'administration fédérale, art. 57a, al. 1, LOGA), ainsi que du fait que les départements sont responsables de l'élaboration des actes d'institution et de la préparation des nominations des membres des commissions qu'ils soumettent au Conseil fédéral.