

Explications relatives à la modification du 27 juin 2012 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

(Évaluation du renouvellement intégral des organes extraparlimentaires pour la période 2012 à 2015)

1. Contexte

Le mandat des membres de la majorité des organes extraparlimentaires étant arrivé à son terme le 31 décembre 2011, le Conseil fédéral a dû en nommer les nouveaux membres pour la période allant de 2012 à 2015. Il a procédé à ce renouvellement intégral le 9 novembre 2011. Pour certains organes, la décision de nomination a été prise ultérieurement, une fois la proposition du département disponible.

Lors de cette même séance, la Chancellerie fédérale s'est vue chargée d'évaluer en collaboration avec les départements le déroulement et les résultats du renouvellement intégral des organes extraparlimentaires, y compris sous l'angle des indemnités, et de soumettre un rapport au Conseil fédéral d'ici au printemps 2012.

La modification de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)¹ découle de ce rapport.

2. Commentaire

Art. 8b, al. 2 (limite d'âge)

Aux termes de l'art. 8b, al. 1, OLOGA, quiconque remplit les conditions d'engagement par l'administration fédérale peut être nommé membre d'une commission extraparlimentaire. L'art. 35 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers)² prévoit pour sa part que l'autorité compétente peut au cas par cas prolonger les rapports de travail au maximum jusqu'à l'âge de 70 ans. La limite d'âge fixée par l'OPers n'est toutefois pas directement applicable aux membres des commissions extraparlimentaires étant donné que ces personnes exercent un mandat. Le nouvel al. 2 prévoit désormais expressément que les membres des commissions extraparlimentaires ne sont soumis à aucune limite d'âge.

L'art. 57e, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)³, qui impose notamment une représentation équitable des groupes d'âge au sein des commissions, conserve toute sa portée.

Art. 8e, al. 2, let. b à d, k et l, et 8q, al. 4, 2^e phrase (acte d'institution)

L'acte d'institution n'est pas mis à jour lors du remplacement d'un membre de la commission ou lors du renouvellement intégral de ses membres : il correspond à un instantané de la composition de la commission, au moment de son institution, et n'est révisé qu'en cas de modification fondamentale du mandat de la commission. L'art. 8e, al. 2, let. b et d, prévoit cependant que les membres de la commission sont nommés dans l'acte d'institution, si bien que les informations qu'il contient ne sont plus à jour peu de temps après l'adoption du texte.

¹ RS 172.010.1

² RS 172.220.111.3

³ RS 172.010

L'acte d'institution des commissions extraparlémentaires doit rester détaillé afin d'assurer une pratique uniforme lors de l'institution de ces organes. Ce document vise à donner une vue d'ensemble de l'organe en question et renvoie le cas échéant aux bases légales spéciales concernées. Il facilite par ailleurs l'examen visé à l'art. 57d LOGA (réexamen périodique de la raison d'être et du mandat de la commission), puisque la nécessité et la mission de la commission y sont consignées.

Une modification de la composition de la commission ne doit pas pour autant entraîner une modification de l'acte d'institution. Celui-ci ne mentionnera donc plus les membres de la commission et leurs éventuels suppléants (avec les données visées aux art. 8f et 8k, al. 2, OLOGA), ni le président et le vice-président.

De même, les « crédits disponibles pour des mandats spécifiques » et les « postes de dépenses importants » pour des cas particuliers ne doivent plus figurer dans l'acte d'institution de la commission. L'art. 8e, al. 2, let. k, est reformulé en conséquence : l'acte d'institution ne mentionnera plus que le service qui assure le financement de la commission (les fonds alloués à la commission sont inscrits au budget de l'unité administrative à laquelle elle est rattachée).

L'art. 8e, al. 2, let. l, prévoit actuellement que l'acte d'institution règle l'obligation faite à l'administration de renseigner la commission. Un changement de perspective est apporté à cette disposition : l'acte d'institution d'une commission ne saurait en effet fixer les obligations de l'administration, mais uniquement les droits (et les devoirs) de la commission. De manière générale, la commission doit obtenir tous les documents dont elle a besoin pour accomplir sa mission.

Notons que le taux d'activité des membres à temps partiel des commissions de suivi du marché est fixé dans la décision de nomination, et non dans l'acte d'institution.

Art. 8e^{bis} (nomination des membres)

Le nouvel art. 8e^{bis} précise que le Conseil fédéral nomme les membres des commissions et les fonctions qu'ils occupent. Cette règle découlait jusqu'ici de l'art. 8e, al. 2, let. b et d (abrogées) : les membres de la commission, le président et le vice-président devaient figurer nommément dans l'acte d'institution de la commission, qui est adopté par le Conseil fédéral. Aucune commission ne peut donc décider (par exemple en l'inscrivant dans son règlement interne) de nommer elle-même ses membres. Les bases légales spéciales peuvent prévoir d'autres règles.

Art. 8f, al. 4 (intérêts)

L'autorité à laquelle la commission est rattachée (art. 8, al. 2, OLOGA) part du principe que les candidats signalent l'ensemble de leurs intérêts au sens de l'art. 8f, al. 1, OLOGA. Si elle constate qu'un membre d'une commission n'a pas indiqué tous ses liens d'intérêts lors de sa nomination ou qu'il a omis de communiquer des modifications survenues en cours de mandat et si, malgré injonction, cette personne refuse de signaler tous ses intérêts, le rapport de confiance est rompu. Dans un tel cas de figure, l'autorité compétente peut proposer au Conseil fédéral de révoquer la personne concernée et de nommer un remplaçant.

Il peut arriver qu'un membre d'une commission doive compléter ses indications après sa nomination, par exemple parce qu'il a omis en toute bonne foi de signaler certains intérêts.

Art. 8g, al. 1 (durée du mandat)

Le mandat des membres des commissions extraparlimentaires coïncide avec la législature du Conseil national. La nouvelle disposition précise que ce mandat commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre (cf. art. 32, al. 2, de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération⁴).

Art. 8k, al. 2, let. f (annuaire)

La disposition en vigueur prévoit que l'adresse des membres des organes extraparlimentaires est publiée en ligne dans un annuaire. Conformément à la pratique actuelle, ces adresses ne seront plus publiées sur Internet, mais pourront être obtenues en cas de besoin auprès du secrétariat de la commission.

Art. 8o, al. 3^{bis} (indemnité plus élevée pour les membres qui doivent être indépendants du secteur d'activité de la commission)

Aux termes du nouvel art. 8o, al. 3^{bis}, si des bases légales spéciales ou l'acte d'institution de la commission prévoient que les membres de la commission doivent être indépendants de la branche dont les activités relèvent de la compétence de la commission, l'autorité compétente peut accorder un supplément de 50 % au maximum sur le montant de l'indemnité lorsque cette obligation d'indépendance restreint considérablement un membre dans l'exercice de ses activités professionnelles. Si le président de la commission est concerné, elle tient compte du supplément qu'il touche en vertu de l'al. 3.

L'appartenance à une commission restreint par définition d'une manière ou d'une autre l'exercice des activités professionnelles. Cette restriction doit donc être considérable pour justifier une indemnité plus élevée.

Le supplément de 50 % au maximum est calculé sur l'indemnité journalière totale touchée par le membre de la commission, et non sur l'indemnité journalière de base. L'autorité compétente examine donc si la personne peut prétendre à un supplément sur la base de l'art. 8o, al. 3^{bis}, et si elle peut au surplus prétendre au supplément visé à l'al. 3, 2^e phrase.

Pour déterminer l'ampleur du supplément, l'autorité compétente évalue à quel point le membre de la commission se voit restreint dans l'exercice de ses activités professionnelles.

Exemples de calcul :

Président d'une commission de type S3

Indemnité journalière (de base)	Art. 80, al. 3, 1 ^{re} phrase	Art. 80, al. 3 ^{bis}
400	+ 25 % = 500	+ 50 % = 750

Président d'une commission de type S3 (indemnité doublée en vertu de l'art. 80, al. 3, 2^e phrase)

Indemnité journalière (de base)	Art. 80, al. 3, 2 ^e phrase	Art. 80, al. 3 ^{bis}
400	200 % = 800	+ 50 % = 1200

Membre d'une commission de type S3

Indemnité journalière (de base)	Art. 80, al. 3 ^{bis}
400	+ 50 % = 600

Notion d'indépendance :

- Inscription dans une base légale spéciale ou dans l'acte d'institution : l'obligation d'indépendance des membres de la commission doit être inscrite dans une base légale spéciale ou dans l'acte d'institution.
- Indépendance par rapport à la branche dont les activités relèvent de la commission (\neq exécution des tâches sans instruction de l'administration) : en vertu de l'art. 7a, al. 2, OLOGA (en relation avec l'art. 7a, al. 1, let. a), toutes les commissions extraparlimentaires exécutent leurs tâches sans aucune instruction (de l'administration). Cette obligation générale d'indépendance ne donne pas droit à une indemnité plus élevée : pour y prétendre, les membres de la commission doivent être soumis à une obligation d'indépendance par rapport à la branche dont les activités relèvent de la commission. La base légale spéciale ou l'acte d'institution définissent le domaine ou le secteur d'activité de la commission (mission/mandat et tâches de la commission). L'obligation d'indépendance se rapporte à ce domaine d'activités.
- Restriction dans l'exercice des activités professionnelles : Pour donner droit à une indemnité plus élevée, l'obligation d'indépendance faite aux membres des commissions doit impliquer une perte de revenu importante due aux restrictions qu'elle impose dans l'exercice des activités professionnelles.
- Appréciation cas par cas : les membres de la commission doivent être touchés personnellement par les restrictions imposées par l'obligation d'indépendance :

la décision d'accorder une indemnité plus élevée est prise séparément pour chaque membre, et non pour l'ensemble d'une commission.

Art. 80, al. 4 (indemnité pour le travail effectué en dehors des séances)

Avant l'harmonisation du régime des indemnités touchées par les membres des commissions extraparlimentaires, l'étude de dossiers volumineux ou l'élaboration de rapports pouvait donner lieu à une indemnité journalière supplémentaire, sans que le nombre de ces indemnités soit limité⁵. La limitation à une indemnité journalière au maximum date de l'harmonisation du régime⁶. Elle a cependant posé des problèmes dans la pratique : un certain nombre de commissions accomplissent en effet des tâches qui requièrent un travail considérable en dehors des séances (par ex. examen de demandes de subvention, correction d'examens). Un sondage portant sur les besoins concrets des membres de ces commissions indique ainsi la nécessité de disposer d'un maximum de seize jours par an pour ces travaux.

L'autorité compétente doit donc retrouver une plus grande marge d'appréciation pour indemniser le travail effectué en dehors des séances.

La simple étude des dossiers avant une séance ne donne cependant pas lieu à une indemnité supplémentaire : seuls des travaux de préparation ou de suivi prenant plus de temps que d'ordinaire ou des travaux indépendants d'une séance (élaboration d'un rapport, examen de demandes, etc.) entrent en ligne de compte. À titre indicatif, des travaux extraordinaires de moins de quatre heures devraient donner lieu à une demi-indemnité journalière ; à partir de quatre heures de travail, la personne devrait toucher une indemnité journalière complète. Au total, un membre d'une commission peut toucher au maximum seize indemnités journalières supplémentaires par an.

Les autorités compétentes pour accorder ces indemnités sont les départements ou la Chancellerie fédérale. L'office concerné peut toutefois se voir déléguer cette compétence.

⁵ Art. 5 de l'ordonnance du 12 décembre 1996 sur les indemnités journalières et sur les autres indemnités versées aux membres des commissions extraparlimentaires (RO 1997 167).

⁶ Modification du 27 novembre 2009 de l'OLOGA (RO 2009 6137)