Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
Sekretariat EKF

Berne, 28 avril 2026

Réponse à la consultation concernant le projet de réorganisation des commissions extraparlementaires dans le cadre du réexamen 2025

Madame, Monsieur,

Nous avons l'avantage de vous faire part de l'avis de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF en réponse à la consultation citée en titre. En sa qualité de commission extraparlementaire, la CFQF est directement concernée par certaines propositions de modification, ce qui motive les commentaires qui suivent. En tant qu'organe consultatif indépendant de la Confédération, la CFQF s'occupe de problématiques concernant la situation des femmes en Suisse et l'égalité entre les genres. Elle œuvre en faveur de l'égalité dans les faits et contre toute forme de discrimination liée au genre.

But et raison d'être des commissions extraparlementaires

Selon le site Internet de la Confédération (Commissions extraparlementaires, organes de direction et représentants de la Confédération), « [les commissions extraparlementaires] remplissent essentiellement deux fonctions. 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. De nouvelles commissions extraparlementaires sont pour cette raison souvent créées lorsque l'État doit se charger de nouvelles tâches et que l'administration ne dispose pas encore des savoirs nécessaires. Deuxièmement, elles constituent **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 extraparlementaires relèvent d'une longue tradition dans notre système politique, fondé sur la négociation et le consensus. »

Les commissions extraparlementaires ont une caractéristique importante : elles sont **indépendantes sur le plan technique**. Cela leur permet de présenter des perspectives différentes, même si celles-ci divergent des positions de l'administration ou de certains départements. Ces appréciations divergentes, qui sont l'expression du pluralisme de notre système, contribuent à la transparence et à la solidité du débat politique.

En outre, les commissions extraparlementaires apportent une contribution importante à l'**information du public** sur les évolutions et les questions sociales ou politiques dans leur domaine de compétence. Beaucoup de commissions ont d'ailleurs un mandat explicite d'information du public. Par leur action dans ce domaine, elles renforcent la compréhension de sujets complexes, favorisant ainsi un débat public basé sur des faits.

Il convient encore de relever que les commissions ont une composition équilibrée et que leurs membres doivent attester de connaissances spécifiques. C'est le Conseil fédéral qui choisit les membres des commissions, dans un souci d'équilibre régi par des prescriptions claires.

On voit que les commissions extraparlementaires assument un **rôle important dans l'architecture institutionnelle de la Confédération**. Il convient donc d'examiner avec grand soin les règles qui agissent sur leur mode de travail ou sur leurs possibilités de communication, comme c'est le cas du présent projet, afin de déterminer si elles sont susceptibles de porter atteinte au bon fonctionnement et au rôle institutionnel de ces organes.

Commentaire d'ordre général

Les modifications législatives envoyées en consultation concernent directement les commissions extraparlementaires. C'est le cas notamment de l'art. 57g^{bis} de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), qui modifie les règles de la communication entre les commissions et le Parlement fédéral.

La proposition de nouvel art. 57g^{bis} est motivée entre autres par la crainte que des commissions extraparlementaires fassent du lobbyisme auprès de membres de l'Assemblée fédérale. Cet argument repose sur des remarques isolées de parlementaires lors du débat sur la motion 25.3018, selon laquelle les commissions extraparlementaires adressent trop d'informations aux membres du Parlement ou pourraient faire du lobbyisme. Il est important de relever que cette motion a été rejetée par le Conseil des États à l'automne 2025. À nos yeux, il est **hors de proportion** d'invoquer le débat concernant une affaire qui n'a pas passé la rampe pour en déduire la nécessité d'une réglementation revenant à interdire aux commissions extraparlementaires et à leurs membres tout contact autonome et indépendant avec le Parlement.

De plus, l'utilisation de la notion de lobbyisme est problématique et matériellement inexacte dans ce contexte. Lorsque des commissions extraparlementaires font part aux membres de l'Assemblée fédérale, entre autres destinataires, d'études, de rapports, de prises de position ou d'évaluations à caractère technique, il s'agit avant tout de **transmettre des informations spécialisées et une expertise**. Qualifier en bloc cette activité d'information de lobbyisme, c'est effacer la distinction entre défendre des intérêts et donner un avis consultatif dans un domaine de spécialisation.

Dans la pratique, les commissions extraparlementaires montrent une grande retenue dans la communication d'informations au Parlement. En règle générale, elles font preuve de **sélectivité** et de **mesure** lorsqu'elles informent les parlementaires au sujet d'études ou de rapports. Rendre les parlementaires attentifs à des travaux fondés scientifiquement ou à des analyses spécialisées revêtant de l'importance dans le domaine thématique à traiter peut constituer un **service précieux**. En effet, la communication d'informations de cette nature contribue à la qualité de la formation de l'opinion au sein de l'Assemblée fédérale en renforçant le socle de connaissances sur lequel reposent les décisions politiques. **Aujourd'hui déjà, l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) impose aux commissions extraparlementaires de faire preuve de réserve lorsqu'elles informent le public (art. 8i^{ter} OLOGA)**. En outre, les actes d'institution et les règlements internes des commissions contiennent des dispositions du même ordre concernant la communication à destination du public et du Parlement. Si le lobbyisme dans le processus parlementaire devait effectivement être perçu comme constituant un problème de fond, il serait plus logique de l'aborder de manière globale et systématique. Restreindre ponctuellement les possibilités de communication des commissions extraparlementaires n'est pas une approche adéquate pour servir ce dessein. Une réglementation telle que celle proposée projette un problème prétendument structurel sur les seules commissions extraparlementaires, dont l'activité repose sur le conseil spécialisé et la transparence de l'information.

Les lignes de l'argumentation et la tonalité de fond du rapport explicatif donnent l'impression que la technicité et l'expertise dans les processus parlementaires ne sont pas appréciées à leur juste valeur. Cela peut entraîner une perte de qualité dans les décisions politiques. C'est pourquoi le projet de **supprimer le Conseil suisse de la science CSS** (modifications de l'OLOGA, de la LERI, de l'O-LERI, de la LEHE), notamment, est alarmant. Pour de plus amples explications, nous nous permettons de renvoyer à la prise de position du CSS.

Dans ce contexte, nous souhaitons également exprimer notre vive préoccupation concernant les modifications en lien avec la « **Commission du travail tripartite de la Confédération** ». Nous sommes opposés à la fusion des actuelles Commission fédérale du travail et Commission tripartite fédérale pour les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Une fusion affaiblirait l'expertise des deux commissions et la qualité des importants travaux qu'elles réalisent. Le Conseil fédéral propose en outre de modifier l'art. 81, al. 1, de l'ordonnance 1 relative à la loi sur le travail (cf. p. 35 du rapport explicatif) afin de supprimer, dans la nouvelle Commission du travail tripartite de la Confédération, les deux sièges dévolus aux milieux scientifiques ainsi que le siège attribué aux organisations féminines. Ce retour en arrière est à déplorer car l'égalité salariale entre femmes et hommes est loin d'être réalisée et cette proposition exclut les connaissances de spécialistes de domaines comme la démographie ou l'économie. Pour les mêmes raisons, nous nous opposons aussi à la fusion entre la Commission AVS/AI et la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle (Commission LPP) : là encore, nous craignons une dégradation de l'expertise fondée sur la pratique dans les domaines du premier et du deuxième piliers que possèdent ces commissions, en particulier du point de vue des femmes.

Prise de position détaillée ad art. 57g^{bis} LOGA

Du point de vue de la CFQF, le projet de nouvel art. 57g^{bis} LOGA soulève plusieurs questions fondamentales.

Abolition de l'indépendance sur le plan technique

La réglementation proposée restreint l'indépendance des commissions extraparlementaires puisqu'elle leur impose d'obtenir l'autorisation du département auquel elles sont rattachées avant de pouvoir transmettre des prises de position au Parlement. Or, il est essentiel pour l'accomplissement des tâches qui leur sont dévolues que les commissions extraparlementaires puissent **communiquer de manière indépendante** (de leur département). Les commissions doivent pouvoir élaborer et faire connaître des appréciations et des recommandations d'ordre technique sans que leur communication à destination du Parlement soit tributaire de l'obtention d'autorisations administratives préalables.

Affaiblissement des institutions démocratiques

Les commissions extraparlementaires sont un rouage important de l'élaboration des politiques en Suisse, qui est un processus participatif fondé sur les connaissances. Ces organes font valoir le point de vue de spécialistes et de la société dans les processus institutionnels. Restreindre leurs possibilités de communication est de nature à affaiblir leur rôle dans le débat public. Cela saperait un **instrument bien établi des institutions démocratiques**.

Mise en œuvre inégalitaire

La réglementation proposée permet une mise en application variable selon les départements. Si certains autorisent de manière générale la communication des commissions extraparlementaires tandis que d'autres y renoncent, **la mise en application sera disparate**. Selon le département dont elles dépendent, les commissions extraparlementaires ne bénéficieront pas toutes des mêmes possibilités

pour présenter le fruit de leur travail au Parlement. Cette inégalité de traitement pose problème du point de vue de la cohérence institutionnelle.

Accroissement de la charge administrative

Selon toute vraisemblance, les procédures d'approbation et de coordination **accroîtront la charge administrative**, à la fois pour les commissions et pour les services compétents au sein de l'administration. Cela pourrait limiter l'efficience du travail des commissions extraparlementaires sans pour autant apporter d'avantage clair sur le plan de la coordination ou du pilotage de la communication.

Réglementation floue et insuffisamment aboutie

Par ailleurs, la disposition proposée soulève plusieurs questions pratiques et juridiques auxquels le projet ne répond pas.

Les points suivants, en particulier, restent flous :

- **Notion de communication :** le projet ne définit pas précisément la notion de communication. Il ne précise pas quelles formes de communication sont visées. Par exemple, on ne sait pas si des activités relevant de l'organisation, comme des invitations à des manifestations ou des informations concernant des publications ou des séances d'information dans des domaines spécialisés, rentreraient dans le champ de cette disposition.
- **Rapport avec les actes d'institution :** selon l'art. 57g^{bis}, al. 2, LOGA, des exceptions peuvent être prévues par la loi. Un certain flou subsiste : faut-il considérer les actes d'institution comme des bases légales au sens dudit article et dans quelle mesure des exceptions sont-elles possibles ? Sans principes directeurs clairs, la pratique risque d'être variable selon les commissions et les départements.
- **Conséquences d'un non-respect :** le projet reste muet sur les conséquences encourues par une commission extraparlementaire qui ne respecterait pas les consignes reçues. On ne sait pas s'il y aurait des sanctions ni quelle forme elles prendraient ou s'il s'agit uniquement d'une recommandation à caractère organisationnel.

Conclusion

Pour les raisons exposées ici, nous demandons instamment de renoncer à l'introduction de l'art. 57g^{bis} LOGA, à la suppression du Conseil suisse de la science et aux modifications proposées en lien avec la « Commission du travail tripartite de la Confédération » ainsi qu'avec la fusion entre la Commission AVS/AI et la Commission LPP.

Nous vous remercions de bien vouloir étudier notre prise de position avec attention. Annina Grob, directrice du secrétariat de la CFQF, répondra volontiers à toutes questions à l'adresse : annina.grob@ebg.admin.ch.

Cesla Amarelle
Présidente de la CFQF

Annina Grob
Directrice de la CFQF