



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2020
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



Annexe

Rapport annuel 2019 du Contrôle parlementaire de l'administration

**Annexe au rapport annuel 2019 des Commissions de gestion et de la
Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales**

du 28 janvier 2020

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2019

Au cours de l'année 2019, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a achevé quatre évaluations ainsi que deux évaluations succinctes et en a entamé deux nouvelles. En outre, il a présenté des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2020 des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et a assisté ces dernières dans le traitement des évaluations et dans différents contrôles de suivi.

Évaluations publiées

En 2019, le CPA a publié quatre évaluations et deux évaluations succinctes, dont voici un résumé des conclusions:

- **Analyses ADN dans les procédures pénales:** à l'échelle nationale, la fréquence du recours aux analyses ADN correspond largement à l'évolution de la criminalité ces dernières années et peut donc être considérée comme opportune. Des écarts importants ont toutefois été constatés entre les cantons, ce qui est inapproprié du point de vue d'une application uniforme des dispositions du droit fédéral. En outre, le système de surveillance des laboratoires d'analyse ADN présente des défaillances.
- **Relations publiques de la Confédération:** les relations publiques de la Confédération sont globalement adéquates. Conforme aux bases légales, la communication est, dans l'ensemble, appropriée. Toutefois, des lacunes ont été constatées en matière de précision des directives, de coordination inter-départementale et de transparence des coûts.
- **Mise en œuvre des motions et postulats adoptés:** le Conseil fédéral exécute les motions et postulats qui lui sont transmis par le Parlement de manière globalement adéquate. Les interventions sont cependant très diverses et leur durée de mise en œuvre varie fortement. Les processus et les instruments à disposition du Parlement pour contrôler la mise en œuvre ne sont que moyennement adéquats pour atteindre ce but.
- **Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale:** la plupart des enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale sont ordonnées, exécutées et clôturées de manière appropriée. L'évaluation met le doigt sur certains problèmes liés au choix du type de procédure, à l'implication des départements, au droit procédural, au respect du délai de prescription et aux connaissances existantes.
- **Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (évaluation succincte dans le cadre d'un contrôle de suivi):** le Conseil fédéral et les départements ont procédé à de réels changements de pratique pour ce qui concerne les procédures de nomination des cadres supérieurs, suite aux recommandations de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N). La conduite systématique de contrôles de sécurité relatifs aux personnes avant la décision de nomination et la constitution d'une commission de sé-

lection constituent deux exemples majeurs. Certaines faiblesses ont toutefois encore été constatées, notamment dans la qualité de l'information communiquée au Conseil fédéral avant sa décision.

- **Collaborateurs externes de l'administration fédérale (évaluation succincte dans le cadre d'un contrôle de suivi):** grâce à la mise en œuvre des recommandations de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E), la transparence concernant le recours à des collaborateurs externes dans l'administration fédérale a été améliorée. Le Conseil fédéral a édicté des directives qui sont en grande partie claires et largement appliquées, mais il y a un risque que des pseudo-mandats soient attribués. Si la Confédération a internalisé un grand nombre de postes, il n'est pas possible d'établir si le potentiel d'économie a été totalement exploité.

Évaluations en cours

Les évaluations ci-après étaient encore en cours de réalisation à la fin de l'année sous revue:

- **Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux:** afin de garantir l'indépendance et l'impartialité des procédures judiciaires, les tribunaux fédéraux sont tenus de répartir les affaires entre les juges selon des critères objectifs et déterminés à l'avance. L'évaluation du CPA se penche sur l'adéquation de ces processus et leur légalité.
- **Recours à des experts au sein de l'administration fédérale (évaluation succincte dans le cadre du 3e contrôle de suivi):** le CPA vérifie dans quelle mesure les recommandations de la CdG-E ont été mises en œuvre, notamment en ce qui concerne l'adjudication et la saisie de mandats confiés à des consultants politiques, les mandats subséquents sans procédure concurrentielle (ce que l'on appelle les «réseaux de fournisseurs attirés») et une potentielle fièvre de décembre dans l'administration fédérale.

Nouvelles évaluations en 2020

Lors de la définition de leur programme annuel, le 28 janvier 2020, les CdG ont chargé le CPA de réaliser trois nouvelles évaluations. Celles-ci porteront sur le controlling des affaires compensatoires, sur la qualité de l'eau en Suisse et sur les bâtiments administratifs nécessitant un assainissement ou devenus inutiles.

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2019	2976
1 Le Contrôle parlementaire de l'administration, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	2979
2 Évaluations publiées	2980
2.1 Analyses ADN dans les procédures pénales	2980
2.2 Relations publiques de la Confédération	2981
2.3 Mise en œuvre des motions et postulats adoptés	2982
2.4 Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	2983
2.5 Procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (évaluation succincte dans le cadre d'un contrôle de suivi)	2985
2.6 Collaborateurs externes de l'administration fédérale (évaluation succincte dans le cadre du contrôle de suivi)	2986
3 Évaluations en cours	2987
3.1 Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux	2987
3.2 Recours à des experts au sein de l'administration fédérale (évaluation succincte dans le cadre du 3 ^e contrôle de suivi)	2988
4 Nouvelles évaluations en 2020	2989
5 Crédit pour le recours à des experts externes	2989
6 Autres activités	2989
Liste des abréviations	2991

Rapport

1 Le Contrôle parlementaire de l'administration, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale

En 1990, l'Assemblée fédérale a décidé de mettre en place un service spécialisé chargé de réaliser des évaluations pour les commissions parlementaires: le Contrôle parlementaire de l'administration. En règle générale, le CPA travaille sur mandat des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et mène des enquêtes sur la légalité, l'opportunité et l'efficacité des activités des autorités fédérales. En outre, il attire l'attention des CdG sur des sujets qui nécessitent une analyse approfondie du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Par ailleurs, le CPA procède à des investigations dans le cadre de contrôles de suivi relatifs à la mise en œuvre de recommandations émises lors d'enquêtes passées. Enfin, il peut réaliser, à la demande d'autres commissions parlementaires, des évaluations portant sur l'efficacité de mesures prises par la Confédération¹.

Les résultats des travaux du CPA sont pris en compte de diverses manières dans les processus décisionnels du Parlement et de l'exécutif:

- *Recommandations à l'intention du Conseil fédéral*: sur la base des résultats des évaluations du CPA, les CdG établissent leurs propres rapports, dans lesquels elles tirent des conclusions politiques et formulent des recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Ce dernier est tenu de prendre position à leur sujet. Ainsi, les évaluations du CPA constituent une base essentielle au dialogue entre le Conseil fédéral et le Parlement.
- *Interventions parlementaires*: dans certains cas, les CdG déposent des interventions parlementaires (motions ou postulats) en se fondant sur des évaluations du CPA, afin d'exercer sur le Conseil fédéral une pression supplémentaire quant aux changements désirés.
- *Révisions de lois et d'ordonnances*: les résultats d'évaluations du CPA montrant la nécessité de modifier des lois ou des ordonnances sont pris en considération lors des révisions législatives par l'administration fédérale ou par les commissions thématiques ou encore par les CdG (au moyen d'une initiative parlementaire).
- *Enseignements et changement*: les évaluations du CPA déploient leurs effets avant même qu'elles soient achevées: la réalisation même d'une évaluation peut amener les services concernés à tirer certains enseignements et à procéder à des changements.

S'il travaille sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires, le CPA est indépendant dans la réalisation de ces mandats. Le CPA et les experts

¹ Les missions et les droits du CPA sont décrits à l'art. 10 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10.2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLP; RS 171.115).

externes qu'il mandate jouissent de droits à l'information étendus. Ils sont en relation directe avec les autorités fédérales et peuvent requérir auprès d'elles les pièces et informations dont ils ont besoin. Le secret de fonction n'est pas opposable à l'obligation d'informer². En règle générale, les rapports du CPA sont publiés.

2 Évaluations publiées

Au cours de l'année 2019, le CPA a achevé quatre évaluations et deux évaluations succinctes.

Tableau 1

Vue d'ensemble des évaluations achevées du CPA

Chap.	Titre	Rapport CPA	Rapport CdG
2.1	Analyses ADN dans les procédures pénales	14.2.2019 (FF 2019 6767)	27.8.2019 (FF 2019 6747)
2.2	Relations publiques de la Confédération	3.5.2019 (FF 2020 1105)	15.10.2019 (FF 2020 1079)
2.3	Mise en œuvre des motions et postulats adoptés	7.5.2019 (FF 2020 413)	8.10.2019 (FF 2020 397)
2.4	Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	17.6.2019 (FF 2020 1615)	19.11.2019 (FF 2020 1593)
2.5	Procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (évaluation succincte)	1.11.2018 (FF 2019 3857)	2.4.2019 (FF 2019 3843)
2.6	Collaborateurs externes de l'administration fédérale (évaluation succincte)	31.7.2019 (FF 2020 2319)	12.11.2019 (FF 2020 2299)

2.1 Analyses ADN dans les procédures pénales

Objet: pour élucider des infractions, les autorités de poursuite pénale peuvent recourir aux analyses ADN. Le cadre légal fédéral permettant le recours à ces analyses est formulé de manière assez générale. Ce sont principalement les cantons qui ont compétence pour ordonner et exécuter les analyses ADN. La Confédération est responsable de la banque nationale de données ADN et exerce la surveillance sur les laboratoires d'analyse ADN.

² Art. 10, al. 3, OLPa en relation avec les art. 67, 153 et 156 de la loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10).

Mandat: en janvier 2017, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation du recours aux analyses ADN dans les procédures pénales. La sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé que l'évaluation devrait se concentrer sur l'opportunité de la pratique en matière de recours aux analyses ADN ainsi que sur l'adéquation des fonctions de surveillance de l'Office fédéral de la police (fedpol), qui a la compétence principale dans ce domaine.

Procédure: le CPA a confié un mandat d'expertise à Killias Research & Consulting, chargeant ce dernier de procéder à une analyse statistique des informations enregistrées dans la banque de données ADN. Il a par ailleurs réalisé d'autres analyses statistiques de données et examiné les fonctions de surveillance de fedpol. À cette fin, il a analysé des documents et mené une vingtaine d'entretiens standardisés avec des représentants de l'administration fédérale, de certains cantons et de laboratoires d'analyse ADN.

Résultats: les analyses de données effectuées dans le cadre de l'évaluation montrent que, à l'échelle nationale, l'évolution de la pratique en matière de recours aux analyses ADN dans les procédures pénales est parallèle à celle de la criminalité depuis un arrêt de principe rendu par le Tribunal fédéral en 2014. La forte extension de cette pratique observée jusqu'à cette date, a été stoppée. Depuis, la pratique reste constante et est appropriée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Par contre, les différences constatées dans la pratique des cantons apparaissent inappropriées. En outre, le système de surveillance présente des défaillances. Si le fait que la banque de données ADN de la Confédération est gérée par un service de coordination externe est globalement opportun, l'attribution du mandat par fedpol au service de coordination n'est, elle, que partiellement adéquate. En outre, ce dernier ne dispose pas de l'indépendance requise pour pouvoir défendre les intérêts de tous les laboratoires de manière appropriée auprès de la Confédération. Enfin, la surveillance des laboratoires d'analyse ADN n'est pas effectuée de manière indépendante et n'est donc pas plus entièrement appropriée.

Publication: le CPA a exposé les résultats de son évaluation dans son rapport du 14 février 2019 et les a présentés à la sous-commission compétente de la CdG-E. S'appuyant sur l'évaluation du CPA, la CdG-E a rédigé à son tour un rapport contenant quatre recommandations, qu'elle a publié le 30 août 2019 avec le rapport d'évaluation du CPA.

2.2 Relations publiques de la Confédération

Objet: le Conseil fédéral et l'administration fédérale ont pour tâche d'assurer l'information de l'Assemblée fédérale, des cantons et du public. La Chancellerie fédérale (ChF) est chargée de planifier et de coordonner les activités de communication en collaboration avec les départements.

Mandat: en janvier 2017, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation des relations publiques de la Confédération. Le 6 juillet 2017, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N, compétente en la matière, a précisé que l'évaluation devrait déterminer si la pratique de l'administration fédérale en matière de communication est adéquate et si les coûts sont établis de manière transparente. Le rapport

se concentre sur les activités de communication courantes de la Confédération, en excluant les campagnes ou les informations liées aux votations.

Procédure: pour réaliser son évaluation, le CPA a mené près de trente entretiens au sein de l'administration fédérale ainsi qu'une enquête par questionnaire auprès des correspondants des médias couvrant les actualités de la Confédération (effectuée par la société Evaluanda). Le CPA a en outre réalisé des analyses de documents portant sur l'ensemble des directives en vigueur ainsi que sur l'établissement des coûts.

Résultats: dans son rapport, le CPA arrive à la conclusion que les relations publiques de la Confédération sont globalement adéquates. Toutefois, l'enquête révèle également plusieurs faiblesses. À cet égard, le rapport souligne le rôle limité de la ChF en matière de coordination et la forte autonomie laissée aux départements, qui se traduit par des directives très hétérogènes et des types d'organisation variés. Malgré ces spécificités, la communication de l'administration fédérale est conforme aux principes en vigueur, édictés par la ChF, et la qualité globale des relations publiques est positivement évaluée par les correspondants des médias couvrant les actualités de la Confédération, qui constituent un public cible essentiel. En matière de transparence des coûts, l'évaluation révèle des faiblesses touchant principalement à un manque d'uniformité dans la catégorisation de certains coûts. Finalement, l'utilité et l'adéquation des produits de communication sont satisfaisantes dans l'ensemble, mais l'usage que fait la Confédération des réseaux sociaux est critiqué par les journalistes.

Publication: s'appuyant sur les conclusions contenues dans le rapport du CPA du 3 mai 2019, la CdG-N a rédigé un rapport contenant sept recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Les rapports de la CdG-N et du CPA ont été publiés le 15 octobre 2019.

2.3 Mise en œuvre des motions et postulats adoptés

Objet: les motions et les postulats constituent un outil central dans les relations entre le Parlement et l'exécutif. Une motion adoptée par les deux chambres charge le Conseil fédéral de présenter un projet de loi ou de prendre une mesure, et un postulat adopté par l'une des chambres demande qu'il rende un rapport. Le rapport annuel du Conseil fédéral sur les motions et postulats permet au Parlement de suivre la mise en œuvre de ces mandats. Le mandat parlementaire prend fin lorsque le Parlement accepte de classer la motion ou le postulat.

Mandat: en janvier 2018, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation des motions et postulats adoptés. Lors de sa séance du 7 mai 2018, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E a décidé que l'évaluation devrait analyser l'adéquation des délais de mise en œuvre des motions et postulats et de la manière dont ceux-ci sont mis en œuvre, ainsi que l'adéquation des instruments à disposition du Parlement pour leur suivi. L'évaluation s'est penchée sur les motions et postulats qui ont été adoptés par le Parlement, ce qui n'inclut pas l'ensemble des interventions déposées.

Procédure: les données collectées par le CPA et la Bibliothèque du Parlement sur les motions et postulats adoptés ont fait l'objet d'une analyse statistique, réalisée par

l'Institut de sciences politiques de l'Université de Berne dans le cadre d'un mandat externe. Le CPA a procédé à une analyse des documents relatifs à l'élaboration et au traitement du rapport annuel sur les motions et postulats. Il a mené des entretiens avec une quarantaine de personnes issues de l'administration et du Parlement. Enfin, la mise en œuvre de huit interventions parlementaires et l'atteinte des effets attendus par leur auteur ont été analysées en détail dans le cadre d'études de cas.

Résultats: dans son rapport, le CPA arrive à la conclusion que le Conseil fédéral exécute les motions et postulats qui lui sont transmis par le Parlement de manière globalement adéquate. La durée de mise en œuvre varie fortement d'un cas à l'autre, mais ces différences s'expliquent principalement par des éléments factuels tels que la charge de travail du département ou de l'office concerné ou bien un changement à la tête du département. Le CPA constate également que les demandes formulées dans les interventions sont très variées. Elles sont généralement mises en œuvre d'un point de vue formel, mais leurs objectifs ne sont pas toujours atteints de manière satisfaisante. Par ailleurs, des faiblesses ont été identifiées en ce qui concerne le rapport annuel du Conseil fédéral sur les motions et postulats, qui constitue le seul instrument de suivi dont dispose le Parlement. Les processus d'élaboration de ce rapport impliquent un grand nombre d'acteurs et entraînent de nombreuses ruptures de support. L'utilité du rapport, dans sa forme actuelle, est remise en question, et les parlementaires sont plus enclins à déposer de nouvelles interventions qu'à insister sur le suivi des motions et postulats adoptés.

Publication: s'appuyant sur les conclusions contenues dans le rapport du CPA du 7 mai 2019, la CdG-E a rédigé un rapport contenant cinq recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Les rapports de la CdG-E et du CPA ont été publiés le 10 octobre 2019.

2.4 Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale

Objet: il existe, au sein de l'administration fédérale, deux procédures d'enquête formalisées dans le cadre de l'exercice de la surveillance: l'enquête administrative, qui vise à établir un état de fait, et l'enquête disciplinaire, dont le but est de constater un éventuel manquement aux obligations professionnelles. Des enquêtes informelles peuvent également être menées par un service hiérarchiquement supérieur. Les bases légales varient selon le type d'enquête, tout comme les mesures qui en découlent.

Mandat: en janvier 2018, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation des enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale. Le 25 juin 2018, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé que l'évaluation menée par le CPA devrait se concentrer d'une part sur la décision d'ouvrir des enquêtes administratives et disciplinaires, l'exécution et la clôture de celles-ci du point de vue légal et, d'autre part, sur la pratique en la matière. Elle a également demandé au CPA d'étudier la délimitation légale des enquêtes informelles par rapport aux enquêtes administratives et disciplinaires.

Procédure: se fondant sur une enquête écrite menée auprès de tous les départements, le CPA a choisi et analysé de manière approfondie six enquêtes administratives et

douze enquêtes disciplinaires. Outre l'analyse des documents, il a mené près de 45 entretiens semi-directifs, veillant pour chaque cas, dans la mesure du possible, à s'entretenir avec l'autorité qui avait ordonné l'enquête, avec l'organe qui l'avait menée et avec les personnes qui en faisaient l'objet. Le CPA a également interrogé différentes associations du personnel, des services de la Confédération concernés et certains secrétariats généraux des départements sur la pratique en matière d'enquêtes. Enfin, il a chargé le Centre de légistique de l'Université de Zurich de lui soumettre un avis de droit visant à clarifier certaines questions de nature juridique.

Résultats: globalement, le CPA est parvenu à la conclusion que la plupart des enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale sont ordonnées, exécutées et clôturées de manière appropriée. L'évaluation a toutefois également révélé certaines lacunes. Les bases légales ne régissent que partiellement les conditions dans lesquelles une autorité peut ou doit mener une enquête administrative ou disciplinaire. La décision prise par une autorité d'ouvrir une enquête administrative ou disciplinaire est donc quelque peu arbitraire. Il arrive que des unités administratives ordonnent des enquêtes administratives sans que le département concerné les y ait habilitées (absence de norme de délégation). Par ailleurs, les études de cas ont montré que l'octroi de la protection juridique était approprié dans le cas des enquêtes administratives, mais que les personnes concernées étaient parfois informées trop tardivement de leurs droits et ne pouvaient dès lors pas recourir à une représentation juridique à temps. En ce qui concerne la durée des enquêtes, le CPA conclut qu'elle est généralement appropriée. Il relève toutefois que le fait que la prescription a lieu un an après la découverte des faits constitue dans certains cas un problème. Enfin, le CPA a identifié une difficulté liée aux connaissances lacunaires dans ce domaine: des problèmes sont apparus à plusieurs reprises en raison du fait que les autorités ayant ordonné les enquêtes ou les ayant menées manquaient de pratique en la matière et que la doctrine, les arrêts des tribunaux et autres documents de référence susceptibles de fournir une aide étaient rares. De l'avis du CPA, on ne parle pas suffisamment des défis liés à la décision d'ordonner de telles enquêtes, à leur exécution et à leur clôture lors des cours de perfectionnement destinés aux cadres de l'administration fédérale.

Publication: le CPA a exposé les résultats de son évaluation dans son rapport du 17 juin 2019 et les a présentés à la sous-commission compétente de la CdG-N. S'appuyant sur l'évaluation du CPA, la CdG-N a rédigé à son tour un rapport, qu'elle a publié le xx novembre 2019 avec le rapport d'évaluation du CPA. Le rapport de la commission contient une motion et deux recommandations à l'intention du Conseil fédéral.

2.5 Procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (évaluation succincte dans le cadre d'un contrôle de suivi)

Objet: les cadres supérieurs sont nommés par le Conseil fédéral sur proposition des départements. Après une première inspection menée par les CdG en 2013³, le Conseil fédéral et les départements ont remanié la procédure relative à la nomination des cadres supérieurs et introduit des éléments de base communs à tous les départements.

Mandat: à sa séance du 11 novembre 2016, la CdG-N a décidé que le CPA devrait mener, dans le cadre du contrôle de suivi, une évaluation succincte portant sur le développement de la procédure de sélection des cadres supérieurs par le Conseil fédéral et les départements. La sous-commission DFF/DEFR, compétente en la matière, a chargé le CPA de contrôler le respect des bases légales dans l'exécution des contrôles de sécurité relatifs aux personnes et des directives relatives à la préparation et au contenu des propositions soumises au Conseil fédéral ainsi que de déterminer si les mesures promises par le Conseil fédéral pour améliorer la procédure de nomination des cadres supérieurs sont effectivement mises en œuvre.

Procédure: le CPA a étudié les propositions de nominations et les contrôles de sécurité pour toutes les nominations du Conseil fédéral de 2015 à 2017. En outre, le CPA a étudié dans le détail quatre procédures conduites par les départements avant la présentation de leur proposition au Conseil fédéral, ainsi que le contenu des propositions. Ces quatre nominations ont eu lieu en 2017 et 2018. Le CPA a par ailleurs mené quinze entretiens avec neuf interlocuteurs différents.

Résultats: dans son rapport d'évaluation, le CPA est parvenu à la conclusion que les recommandations de la CdG-N avaient été en grande partie suivies par les départements dans le cadre des procédures visant à préparer la nomination des cadres supérieurs. Il relève notamment que les problèmes importants constatés lors de précédentes enquêtes au niveau de la conduite des contrôles de sécurité relatifs aux personnes ont complètement disparu. Les procédures menées par les départements sont en règle générale en adéquation avec les directives fixées par le Conseil fédéral, même si la qualité des informations fournies dans le cadre des propositions de nomination varie fortement. Certaines informations sont mentionnées systématiquement et sont de bonne qualité, alors que d'autres éléments ne sont pas abordés. Ce dernier point s'explique en premier lieu par des inexactitudes dans les directives du Conseil fédéral et dans le canevas fourni par la Chancellerie fédérale. En outre, le CPA a découvert que le Conseil fédéral avait transmis des informations erronées à la CdG-N concernant l'édiction des lignes directrices du DFAE.

Publication: le CPA a exposé les résultats de son évaluation dans son rapport du 1^{er} novembre 2018 et les a présentés à la sous-commission compétente de la CdG-N. Se fondant sur l'évaluation succincte réalisée par le CPA, la CdG-N a étudié, dans son rapport du 2 avril 2019, la mise en œuvre par le Conseil fédéral de ses cinq

³ Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport de la CdG-N du 15.11.2013 (FF 2014 2697) et Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 20.6.2013 (FF 2014 2709).

recommandations du 15 novembre 2013 et a publié son rapport avec celui du CPA le 2 avril 2019.

2.6 Collaborateurs externes de l'administration fédérale (évaluation succincte dans le cadre du contrôle de suivi)

Objet: une évaluation réalisée par le CPA pour le compte de la CdG-E et publiée en 2014 avait montré que la Confédération employait régulièrement des collaborateurs externes, c'est-à-dire des personnes ayant un rapport de travail comparable à un engagement avec une unité administrative sans toutefois être liées par un contrat de travail avec la Confédération⁴. Se fondant sur cette évaluation, la CdG-E avait adressé six recommandations au Conseil fédéral⁵.

Mandat: Dans le cadre du contrôle de suivi relatif à ces recommandations, la CdG-E a demandé au CPA, en février 2017, de réaliser une évaluation succincte. Lors de ses séances du 29 juin 2017 et du 22 février 2018, la sous-commission compétente (DFF/DEFR) a décidé que l'évaluation succincte porterait sur la clarté et l'application des directives du Conseil fédéral sur la location de services, sur la transparence en matière de recours aux collaborateurs externes, y compris le problème des pseudo-mandats, ainsi que sur les internalisations de postes et les économies induites.

Procédure: le CPA a examiné de plus près le recours à des collaborateurs externes et les internalisations de postes dans cinq unités administratives. Il a en outre évalué les données présentées dans les budgets et les comptes d'État et issues du contrôle des achats de la Confédération; il a procédé à des analyses documentaires et mandaté une expertise juridique succincte auprès de l'Institut de droit et de pratique juridique de l'Université de Saint-Gall.

Résultats: le CPA arrive à la conclusion générale que la transparence concernant le recours aux collaborateurs externes a été améliorée depuis l'évaluation réalisée en 2014, mais que des lacunes subsistent. Les conditions-cadres applicables en la matière ont été clarifiées par le Conseil fédéral dans les directives de 2015 sur la location de services. Au vu des règles strictes qui s'appliquent dans ce domaine, l'administration fédérale privilégie dorénavant la conclusion de mandats et de contrats d'entreprise, ce qui est en principe une démarche adéquate, même si le risque de pseudo-mandats, qui correspondent dans les faits à des rapports de travail, n'est pas écarté. Un nombre important de postes auparavant occupés par des collaborateurs externes ont été internalisés, mais il n'est pas sûr que le potentiel d'économie associé ait été totalement exploité.

Publication: se fondant sur les résultats que le CPA a soumis à la sous-commission compétente dans son rapport d'évaluation du 31 juillet 2019, la CdG-E a demandé

⁴ Collaborateurs externes de l'administration fédérale. Rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 10.4.2014 (FF 2015 3329).

⁵ Collaborateurs externes de l'administration fédérale. Rapport de la CdG-E du 7.10.2014 (FF 2015 3311).

dans son rapport des améliorations supplémentaires concernant cinq points et a adressé une motion au Conseil fédéral. Les rapports de la CdG-E et du CPA ont été publiés le 12 novembre 2019.

3 Évaluations en cours

Fin 2019, une évaluation et une évaluation succincte étaient encore en cours de réalisation.

Tableau 2

Vue d'ensemble des évaluations du CPA en cours

Chapitre	Titre	Lancement de l'évaluation ¹	Clôture de l'évaluation ²
3.1	Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux	09.09.2019	3e trim. 2020
3.2	Recours à des experts au sein de l'administration fédérale (évaluation succincte)	26.08.2019	1er trim. 2020

1 Décision de la sous-commission compétente des CdG concernant les questions traitées par l'évaluation

2 Date de la transmission du rapport à la sous-commission compétente de la CdG

3.1 Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux

Objet: la Constitution fédérale garantit que toute cause qui doit être jugée dans une procédure judiciaire est portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial (art. 30 Cst.). L'attribution des affaires aux juges qui seront appelés à se prononcer sur le cas d'espèce doit alors reposer sur des critères objectifs et déterminés à l'avance.

Mandat et questions d'évaluation: en janvier 2019, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation de la répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux. Cela inclut le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral, le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal fédéral des brevets. Lors de leur séance du 9 septembre 2019, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E, compétentes en la matière, ont décidé que l'évaluation du CPA devrait répondre aux questions suivantes:

- Les processus et instruments de répartition des affaires sont-ils adéquats?
- Les différences en ce qui concerne les processus de répartition des affaires entre les tribunaux sont-elles pertinentes?
- Les dispositions actuelles sur les tribunaux fédéraux répondent-elles aux exigences définies par la Constitution et par le droit international en ce qui concerne le caractère indépendant de la procédure?

Procédure: afin de répondre à ces questions, le CPA procédera à une analyse documentaire (bases légales, règlements et directives internes, documentation relative aux instruments utilisés par les tribunaux). La littérature juridique pertinente sera analysée par le CPA, avec l'appui de spécialistes, afin d'apprécier la légalité des processus de répartition des affaires vis-à-vis du cadre normatif supérieur. Des entretiens seront également réalisés avec les présidentes et présidents des différentes cours des tribunaux fédéraux mentionnés, ainsi qu'avec des expertes et experts du domaine.

Fin prévue de l'évaluation: le CPA présentera les résultats de son évaluation aux sous-commissions compétentes au troisième trimestre 2020.

3.2 Recours à des experts au sein de l'administration fédérale (évaluation succincte dans le cadre du 3^e contrôle de suivi)

Objet: se fondant sur une évaluation réalisée par le CPA en 2006, la CdG-E avait identifié différents problèmes liés à l'attribution de mandats d'expertise par l'administration fédérale ainsi qu'à la transparence et à la réglementation dans ce domaine. Elle avait alors adressé une série de recommandations au Conseil fédéral. Depuis lors, de nombreux échanges portant sur la mise en œuvre des recommandations ont eu lieu entre la commission et le gouvernement. Si la CdG-E a constaté différentes améliorations dans l'ensemble, elle était d'avis que certaines questions restaient sans réponse.

Mandat et questions d'évaluation: dans le cadre du troisième contrôle de suivi, la CdG-E a chargé le CPA, en octobre 2018, de procéder à une évaluation succincte portant sur les questions encore ouvertes. La sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé, lors de sa séance du 26 août 2019, que l'évaluation succincte du CPA porterait sur la mise en œuvre des recommandations de la CdG-E relatives au nombre élevé d'acquisitions en fin d'année («fièvre de décembre»), aux mandats subséquents sans procédure concurrentielle («fournisseurs attirés»), à l'adjudication de mandats à des consultants politiques, à l'attribution des acquisitions aux différentes catégories d'acquisition et à la mise en œuvre du système de gestion des contrats dans l'administration fédérale.

Procédure: pour répondre aux questions posées, le CPA procède à l'analyse de documents ainsi qu'à l'évaluation statistique de données provenant des instruments de controlling des acquisitions de la Confédération (système de gestion des contrats de l'administration fédérale).

Fin prévue de l'évaluation: le CPA présentera les résultats de son évaluation à la sous-commission DFJP/ChF au cours du premier trimestre 2020.

4 Nouvelles évaluations en 2020

Le CPA a pour mission de signaler aux CdG les questions qu'il serait opportun d'étudier⁶. Au total, le CPA a examiné quinze thèmes destinés aux sous-commissions au cours de l'année sous revue. Les sous-commissions les ont classés par ordre de priorité et en ont elles-mêmes proposé un autre, à la suite de quoi le CPA a approfondi huit propositions. Sept thèmes pourraient se prêter à une évaluation. Le 28 janvier 2020, les CdG ont décidé de retenir, parmi ces propositions, les sujets suivants pour leur programme annuel:

- Controlling des affaires compensatoires (sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière);
- Qualité de l'eau en Suisse (sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N, compétente en la matière);
- Bâtiments administratifs nécessitant un assainissement ou devenus inutiles (sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E, compétente en la matière).

5 Crédit pour le recours à des experts externes

Le CPA dispose d'un crédit lui permettant de donner des mandats à des experts externes dans le cadre de ses projets⁷. Au cours de l'année sous revue, les dépenses liées au recours à des experts externes se sont élevées à 12 500 francs. Le tableau 3 indique comment cette somme a été répartie entre les différents projets.

Tableau 3

Utilisation du crédit pour le recours à des experts externes en 2019

Enquête	Mandataire	Coûts (en CHF)	Statut
Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	Prof. Dr. Felix Uhlmann, Université de Zurich	10 000	achevée
Collaborateurs externes de l'administration fédérale	Prof. em. Thomas Geiser, Université de Saint-Gall	2 500	achevée

6 Autres activités

Le CPA coordonne ses activités avec celles des autres organes de contrôle de la Confédération⁸ et entretient des relations professionnelles avec les hautes écoles, les instituts de recherche privés et les organes étatiques d'évaluation. Afin de faire

⁶ Art. 10, al. 1, let. a, OLPA

⁷ Art. 10, al. 4, OLPA

⁸ Art. 10, al. 5, OLPA

connaître les résultats des recherches du CPA au public intéressé, et de soumettre des questions méthodologiques à la discussion, les collaborateurs du CPA publient des textes dans des publications spécialisées et dans d'autres médias. Au cours de l'année sous revue, un article de Simone Ledermann et Felix Strebel portant sur les évaluations en tant qu'instrument de contrôle du Parlement est paru dans la revue «La Vie économique»⁹. Par ailleurs, Marion Baud-Lavigne s'est fondée sur l'évaluation concernée du CPA pour rédiger un billet pour le Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires «Parlament/Parlement/ Parlamento» sur le thème de la mise en œuvre des motions et postulats adoptés par le Parlement¹⁰. De son côté, Raoul Kaenzig a publié dans *Le Temps* un commentaire basé sur l'évaluation des relations publiques de la Confédération réalisée par le CPA¹¹. Enfin, Christian Hirschi s'est penché sur les interactions de l'évaluation et de la légistique dans le contexte de la critique d'un livre parue dans la revue «LeGes – Législation & évaluation»¹².

De plus, le CPA est intervenu à travers des présentations lors de conférences et de cours universitaires. Des collaborateurs du CPA se sont exprimés dans le cadre du cours magistral d'évaluation politique à l'Université de Berne, du cursus «Politiques publiques et évaluation» de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), du cours de législation de la Confédération et d'une manifestation de l'institut d'analyse et d'évaluation de l'impact de la législation de l'Institut allemand de recherche en administration publique (*Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung*).

Dans le cadre d'un projet pilote en matière de coopération technique parlementaire, pour lequel les Services du Parlement collaborent avec le DFAE, le CPA a participé à un projet de soutien au profit du Parlement de la Mongolie mené par la DDC. À cette occasion, il a conseillé l'unité du Parlement mongol «Monitoring et Évaluation» lors de la conception, de la réalisation et de la rédaction du rapport d'un projet d'évaluation.

⁹ Ledermann, Simone / Strebel, Felix: L'évaluation, instrument de contrôle du Parlement. In: *La Vie économique* 10 / 2019, 14–17.

¹⁰ Baud-Lavigne, Marion: La mise en œuvre des motions et postulats adoptés, un enjeu dans les relations entre Parlement et gouvernement? In: *Parlament/Parlement/ Parlamento* 3/19, 32–39.

¹¹ Kaenzig, Raoul: La communication de la Confédération sous la loupe. In: *Le Temps*, 6.12.2019.

¹² Hirschi, Christian; Rezension: Margrit Seckelmann, *Evaluation und Recht: Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-) Evaluationen*. In: *LeGes* 30 / 2019, 3.

Liste des abréviations

al.	alinéa
Art.	article
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
let.	lettre
LParl	Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
MPC	Ministère public de la Confédération
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10.2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement; RS 171.115)
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration
Services du Parlement
CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes > Commissions > CPA

Langues originales du rapport: allemand et français (chap. 2.2, 2.3 et 3.1)