



Rapport annuel 2018 du Contrôle parlementaire de l'administration

Annexe au rapport annuel 2018 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 28 janvier 2019

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2018

Au cours de l'année 2018, trois évaluations du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ont été publiées et un mandat succinct a été achevé. Le CPA a par ailleurs poursuivi deux évaluations en cours, commencé deux nouvelles évaluations et traité un autre mandat succinct. En outre, il a présenté des propositions d'évaluations pour le programme annuel 2019 des Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et a assisté ces dernières dans le traitement des évaluations et dans différents contrôles de suivi.

Projets achevés

*Les requérants d'asile déboutés doivent quitter la Suisse. Lorsqu'il y a lieu de craindre que ces personnes essaient de se soustraire à leur renvoi, les autorités cantonales peuvent ordonner une détention administrative (on parle communément de détention en vue du renvoi). La Confédération contribue aux coûts de cette mesure. Les CdG ont chargé le CPA de mener une évaluation afin d'étudier l'efficacité et l'opportunité de la **détention administrative des requérants d'asile** et le rôle de la Confédération. Dans son rapport d'évaluation, publié en 2018, le CPA constate que la détention administrative atteint bien son objectif qui est d'assurer l'exécution du renvoi des requérants d'asile déboutés. Sur 12 227 des 61 677 décisions d'asile négatives rendues entre 2011 et 2014, les personnes concernées ont été placées en détention administrative. L'objectif de la détention administrative, qui est d'assurer l'exécution du renvoi des requérants d'asile déboutés, est atteint dans la quasi-totalité des cas Dublin et dans deux tiers des cas lorsque le pays de destination est le pays d'origine. La détention administrative est donc un instrument efficace, même s'il existe des différences considérables entre les cantons s'agissant de la fréquence des détentions administratives et du moment auquel elles sont ordonnées, mais aussi de leur durée, de la détention de mineurs et de la capacité des détentions à atteindre l'objectif visé. Cette situation soulève des questions en termes de légalité. Après avoir longtemps fait preuve de retenue dans ses travaux d'harmonisation en matière d'exécution des renvois, la Confédération devra exercer une surveillance plus forte. L'évaluation a également montré que la gestion des données du Secrétariat d'Etat aux migrations était inefficace et sujette aux erreurs.*

*Les sanctions économiques sont des mesures prises par les autorités publiques pour faire respecter le droit international. En tant que membre de l'ONU, la Suisse est tenue d'appliquer les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU. S'agissant des sanctions émanant de l'Union européenne (UE), le Conseil fédéral décide de participer ou non à leur application après avoir procédé à une pesée des intérêts en présence. Sur mandat de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E), le CPA a évalué la **participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques**. Publiée en automne 2018, son évaluation conclut que la stratégie appliquée dans ce domaine est claire. Dans la majeure partie des cas, l'administration effectue correctement les travaux préparatoires des ordonnances sur les sanctions, que le Conseil fédéral édicte pour appliquer des sanctions en*

Suisse. Le CPA a toutefois constaté certaines faiblesses dans l'exécution et la surveillance des sanctions ainsi que dans le pilotage de la politique en matière de sanctions. S'agissant de l'exécution, par exemple, le Secrétariat d'Etat à l'économie ne fait pas usage de toutes les possibilités de contrôle dont il dispose. En outre, l'application des mesures n'est pas systématiquement surveillée. Dans le cadre de l'exécution, les mêmes questions récurrentes ne sont pas abordées de manière globale, alors que cela permettrait de mieux piloter la politique en matière de sanctions. Toutefois, les analyses menées dans le cadre de l'évaluation n'ont mis au jour aucune violation systématique des sanctions par des entreprises suisses; seuls quelques cas problématiques, dont tous n'ont pas pu être clarifiés par l'administration, ont été identifiés.

Les scénarios nationaux et cantonaux de l'évolution de la population qu'établit régulièrement l'Office fédéral de la statistique (OFS) constituent un instrument de planification majeur pour différents domaines de la politique fédérale et de la politique cantonale, de même que pour l'économie. Jusqu'à présent, l'évolution réelle de la population en Suisse a systématiquement dépassé, après quelques années déjà, le scénario correspondant à une forte croissance. Face à ce constat, les CdG ont demandé au CPA d'évaluer la **pertinence des scénarios de l'évolution de la population** établis par l'OFS et leur précision. Dans son rapport d'évaluation, publié en 2018, le CPA constate que les scénarios de l'OFS donnent globalement satisfaction: ils n'offrent des écarts que légèrement supérieurs à ceux de pays comparables et le processus d'élaboration peut être qualifié d'approprié. La section compétente au sein de l'OFS dispose de la marge de manœuvre nécessaire pour fournir des scénarios sur la base de critères scientifiques choisis en toute indépendance. Des réserves demeurent s'agissant des scénarios de l'OFS relatifs à l'évolution de la population sur le plan cantonal: seule une minorité de cantons les utilisent, car ils sont considérés comme étant trop peu exacts et insuffisamment détaillés. Outre ces problèmes de méthode, d'aucuns critiquent aussi l'implication trop faible des cantons dans le processus d'élaboration.

En 2013, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) publiait l'évaluation du CPA concernant la **procédure de nomination des cadres supérieurs** par le Conseil fédéral ainsi que son propre rapport d'inspection avec plusieurs recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Dans le cadre du contrôle de suivi de cette inspection, la CdG-N a chargé le CPA de conduire un mandat succinct afin de déterminer si les mesures promises par le Conseil fédéral pour améliorer la procédure de nomination des cadres supérieurs sont mises en œuvre. Le CPA a entre-temps accompli ce mandat succinct et en a transmis les résultats à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N, compétente en la matière, le 8 novembre 2018. La sous-commission se penche actuellement sur les suites et recommandations qui pourraient en découler.

Projets en cours

Le Conseil fédéral et l'administration ont pour tâche d'assurer l'information de l'Assemblée fédérale, des cantons et du public (art. 10 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). Or, les **relations publiques de la Confédé-**

ration sont l'objet de critiques récurrentes: d'une part, le cadre normatif auquel les départements et les offices sont tenus se limite à quelques directives administratives d'ordre général; si la Chancellerie fédérale (ChF) est chargée de coordonner les relations publiques de la Confédération, les départements et les offices restent largement autonomes dans l'aménagement de leur politique d'information; d'autre part, il n'est pas rare que l'adéquation des compétences en matière de relations publiques de la Confédération, des contenus communiqués et des moyens financiers qui y sont consacrés soit remise en question. C'est la raison pour laquelle les CdG ont chargé le CPA, en janvier 2017, d'évaluer les relations publiques de la Confédération. Le CPA présentera son rapport à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N au printemps 2019.

Afin de résoudre des crimes et des délits, les autorités de poursuite pénale et la police peuvent ordonner des analyses ADN destinées à l'identification de personnes et à l'établissement de comparaisons avec des indices trouvés sur place. Le nombre d'analyses ADN effectuées dans le cadre de procédures pénales a fortement augmenté d'année en année. Selon le Tribunal fédéral, une analyse ADN représente toutefois une atteinte aux droits fondamentaux et doit donc rester proportionnelle. D'aucuns critiquent le fait que la police, dans certains cantons, ait pris l'habitude de saisir à l'excès des données signalétiques et d'ordonner de façon routinière des analyses ADN qui ne respectent pas les bases légales et qui sont disproportionnées. Aussi les CdG ont-elles chargé le CPA d'évaluer l'adéquation de l'application des analyses ADN dans les procédures pénales et les fonctions de surveillance exercées par l'Office fédéral de la police (fedpol), compétent en la matière. Le CPA présentera les résultats de son évaluation à la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E au début de l'année 2019.

S'il soupçonne des abus au sein d'une unité administrative, le service compétent peut, à des fins de clarification, ordonner une enquête. L'enquête administrative a pour but de clarifier un état de fait important pour l'exercice de la surveillance, tandis que l'enquête disciplinaire cherche à savoir si une personne déterminée a enfreint ses obligations professionnelles. Quelques-unes des enquêtes menées récemment font apparaître différents problèmes. Dans les deux types d'enquêtes, des questions relatives aux normes légales à respecter et à la façon de gérer le conflit entre l'intérêt public et la protection des personnes concernées se posent. En outre, la compétence et l'indépendance des services choisis pour mener les enquêtes ont parfois été remises en question. Par conséquent, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation des **enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale**. Le CPA présentera les résultats de son évaluation à la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N vers la moitié de l'année 2019.

Les motions et les postulats constituent un outil central dans les relations entre le Parlement et l'exécutif. Une motion parlementaire transmise au Conseil fédéral charge celui-ci de présenter un projet d'acte ou de prendre une mesure, tandis qu'un postulat exige du Conseil fédéral d'examiner un sujet et de présenter un rapport. Plusieurs interrogations ont cependant été formulées quant à la **mise en œuvre des motions et postulats adoptés**, notamment concernant la manière et les délais de mise en œuvre de ces mandats parlementaires, ainsi que le suivi effectué par les

départements et la ChF. Dans ce contexte, les CdG ont chargé le CPA, en janvier 2018, de procéder à une évaluation de la mise en œuvre des motions et postulats. Le CPA présentera les résultats de son évaluation à la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E au deuxième trimestre 2019.

Sur la base d'une évaluation du CPA consacrée aux **collaborateurs externes de l'administration fédérale**, la CdG-E a adopté, en 2014, un rapport comprenant six recommandations à l'intention du Conseil fédéral, lesquelles visaient à mieux régler le recours à du personnel externe. Dans le cadre du contrôle de suivi, la CdG-E a confié au CPA un mandat succinct ayant pour objectif de déterminer et d'apprécier les réels changements de pratiques au sein des unités administratives en matière de recours à des collaborateurs externes en fonction des diverses mesures prises par le Conseil fédéral. Il est prévu que le CPA présente son rapport à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E dans le courant du premier semestre 2019.

Nouvelles évaluations en 2019

Eu égard aux nombreuses enquêtes en cours devant être terminées d'ici à la fin de la législature actuelle, les CdG n'ont confié qu'une seule nouvelle évaluation au CPA lorsqu'elles ont adopté leur programme annuel, le 28 janvier 2019. Cette évaluation portera sur la **répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux**. En outre, les CdG ont choisi le sujet du **contrôle de qualité des expertises médicales AI** comme thème de réserve.

Table des matières

Vue d'ensemble des activités du CPA en 2018	2790
1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale	2795
2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire	2797
2.1 Aperçu des projets	2797
2.2 Projets achevés	2798
2.2.1 Détention administrative de requérants d'asile	2798
2.2.2 Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	2801
2.2.3 Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'OFS	2805
2.2.4 Procédure de nomination des cadres supérieurs (mandat succinct)	2808
2.3 Projets en cours	2809
2.3.1 Relations publiques de la Confédération	2810
2.3.2 Analyses ADN dans les procédures pénales	2811
2.3.3 Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	2812
2.3.4 Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés	2813
2.3.5 Collaborateurs externes de l'administration fédérale (mandat succinct)	2815
2.4 Nouvelles évaluations en 2019	2816
3 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts	2816
4 Publications et exposés	2817
Liste des abréviations	2819

Rapport

1 Le CPA, service d'évaluation de l'Assemblée fédérale

Le cœur de métier du CPA consiste en la réalisation d'évaluations. Compte tenu de la diversité croissante des missions de l'Etat, d'une part, et des moyens limités de ce dernier, d'autre part, l'évaluation constitue un outil majeur dans la perspective d'une gestion administrative efficace. Les évaluations permettent ainsi d'analyser de manière scientifique la conception, la mise en œuvre et les effets des mesures prises par l'Etat. Le CPA réalise des évaluations sur mandat des CdG et évalue, à la demande d'autres commissions, l'efficacité des mesures prises par la Confédération¹. Il se charge en outre de mandats succincts visant à clarifier des questions spécifiques dans le cadre de l'examen d'objets par les CdG. Par ailleurs, le CPA assiste les commissions parlementaires lors du traitement politique de résultats d'évaluations et de contrôles de suivi, et attire l'attention des CdG sur des sujets qui nécessitent une analyse approfondie. L'activité du CPA est présentée de manière détaillée dans le commentaire de la loi sur le Parlement (art. 27, examen de l'efficacité)².

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

- Sur la base des résultats de l'évaluation du CPA, les CdG établissent leur propre rapport, dans lequel elles tirent des conclusions politiques et formulent des *recommandations à l'intention du Conseil fédéral*. Lorsque ce dernier a pris position, les CdG examinent l'avis en question et demandent, si nécessaire, des informations complémentaires au Conseil fédéral. Ainsi, les évaluations du CPA constituent une base essentielle du dialogue entre le Conseil fédéral et le Parlement.
- 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.
- Deux ans environ après avoir publié un rapport d'enquête, les CdG procèdent généralement à un *contrôle de suivi*, par lequel elles demandent au Conseil fédéral de leur indiquer dans quelle mesure leurs recommandations ont été mises en œuvre. Compte tenu des informations différenciées que livre l'évaluation du CPA, les CdG sont mieux à même de juger si le gouvernement a remédié de manière appropriée aux lacunes constatées et d'exiger, le

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, OLPA; RS 171.115).

² Bättig, Christoph/Tobler, Andreas (2014): Art. 27 ParlG. In: Graf, Martin/Theiler, Cornelia/von Wyss, Moritz (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz. Bâle: Helbing & Lichtenhahn, pp. 242 à 251.

cas échéant, que des mesures législatives soient prises. Le CPA peut leur apporter son soutien en effectuant des vérifications.

- Les évaluations du CPA font parfois état d’une nécessité de modifier certaines bases légales. Les résultats de ces évaluations peuvent ainsi être repris, dans le cadre de la *révision de lois et d’ordonnances*, par l’administration fédérale, par les commissions thématiques compétentes ou, au travers d’initiatives parlementaires, par les CdG.

Enfin, les évaluations du CPA déploient leurs effets avant même d’être achevées: la réalisation d’une évaluation (entretiens avec l’administration, par ex.) ainsi que la mise en consultation des projets de rapport peuvent déjà amener les services concernés à tirer certains enseignements et à procéder à des changements.

Partie intégrante des Services du Parlement, le CPA est subordonné administrativement au secrétariat des CdG. Pour remplir sa mission, il dispose d’une équipe de recherche interdisciplinaire, dont l’effectif correspond à 5,2 postes à plein temps; en outre, il propose un stage d’un an destiné à des diplômés de hautes écoles. Le CPA et les experts externes qu’il mandate jouissent de droits à l’information étendus. Ils sont en relation directe avec les autorités fédérales et tous les autres services ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération et peuvent requérir auprès d’eux les pièces et informations dont ils ont besoin. Le secret de fonction n’est pas opposable à l’obligation d’informer. Ces droits à l’information étendus trouvent leur fondement légal dans l’art. 10, al. 3, de l’ordonnance sur l’administration du Parlement, en relation avec les art. 67, 153 et 156 de la loi sur le Parlement³. En règle générale, les rapports du CPA sont publiés; ils peuvent être commandés auprès de ce dernier ou téléchargés sur le site Internet du Parlement⁴.

Le CPA accomplit sa mission sur la base de mandats que lui confient les commissions parlementaires, mais il opère en toute autonomie⁵. Il respecte les normes d’évaluation de la Société suisse d’évaluation (SEVAL) et s’appuie sur la recherche scientifique pertinente dans les différents domaines de l’évaluation. Il coordonne ses activités avec celles des autres organes de contrôle de la Confédération et entretient des relations professionnelles avec les hautes écoles, les instituts de recherche privés et les organes étatiques d’évaluation.

³ Loi fédérale du 13.12.2002 sur l’Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10).

⁴ www.parlement.ch (> Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l’administration > Publications)

⁵ Ledermann, Simone (2015): Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2016/1, pp. 63 à 82. Cet article peut être consulté sur les pages Internet du CPA (uniquement en allemand): www.parlement.ch (> Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l’administration > Publications > Publications relatives au CPA).

2 Projets réalisés dans le cadre de la haute surveillance parlementaire

2.1 Aperçu des projets

Le *tableau 1* donne une vue d'ensemble des projets achevés, des projets en cours et des projets à venir du CPA et indique les chapitres dans lesquels ceux-ci sont traités.

Tableau 1

Vue d'ensemble des projets achevés, des projets en cours et des projets à venir du CPA

Chapitre	Projet	Début du projet ¹	Présentation à la sous-commission
2.2	<i>Projets achevés</i>		
2.2.1	Détention administrative de requérants d'asile	23.06.2016	13.11.2017
2.2.2	Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques	22.08.2016	22.11.2017
2.2.3	Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique	18.11.2016	1 ^{er} tr. 2018
2.2.4	Procédure de nomination des cadres supérieurs (mandat succinct)	09.11.2016	08.11.2018
2.3	<i>Projets en cours</i>		
2.3.1	Relations publiques de la Confédération	06.07.2017	2 ^e tr. 2019
2.3.2	Analyses ADN dans les procédures pénales	06.11.2017	1 ^{er} tr. 2019
2.3.3	Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	25.06.2018	2 ^e tr. 2019
2.3.4	Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés	07.05.2018	2 ^e tr. 2019
2.3.5	Collaborateurs externes de l'administration fédérale (mandat succinct)	29.06.2017	2 ^e tr. 2019
2.4	<i>Nouvelles évaluations en 2019</i>		
2.4	Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux	4 ^e tr. 2019	à définir
2.4	Contrôle de qualité des expertises médicales AI (thème de réserve)	à définir	à définir

Légende: projets achevés projets en cours projets à venir

¹ Date de la présentation de l'esquisse de projet à la séance de la sous-commission compétente des CdG

2.2 Projets achevés

Au cours de l'exercice sous revue, le CPA a publié trois évaluations et a accompli un mandat succinct. Ce dernier étant actuellement examiné par la sous-commission compétente de la CdG-N, ses résultats ne peuvent pas encore être présentés dans le chapitre correspondant (2.2.4).

2.2.1 Détention administrative de requérants d'asile

Objet et procédure

Les requérants d'asile déboutés doivent quitter la Suisse. Lorsqu'il y a lieu de craindre que ces personnes essaient de se soustraire à leur renvoi, les autorités cantonales peuvent ordonner une détention administrative. On parle alors communément de détention en vue du renvoi, même si la loi prévoit encore trois autres formes de détention administrative: la détention en phase préparatoire, la détention pour insoumission et la détention dans le cadre de la procédure Dublin. La décision de détention administrative relève de la compétence des cantons; la Confédération contribue aux coûts de cette mesure.

Dans ce contexte, les CdG ont décidé, à leur séance du 28 janvier 2016, de charger le CPA d'évaluer la détention administrative des requérants d'asile. Réunie le 23 juin 2016, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N a décidé que le CPA mettrait l'accent sur l'efficacité et l'opportunité de la détention administrative ainsi que sur le rôle de la Confédération. La question de la légalité, si tant est que ce soit compatible avec la procédure prévue, devrait également être étudiée. La sous-commission a encore décidé d'ajouter une comparaison européenne au mandat du CPA et de lui demander d'accorder une attention particulière à la situation des requérants d'asile mineurs placés en détention administrative.

L'enquête a surtout consisté en une analyse statistique des données du système d'information central sur la migration (SYMIC), dont le CPA avait chargé le Bureau d'études BASS⁶. Les autres relevés et analyses de données ont été réalisés par le CPA lui-même. L'analyse de la situation juridique portait sur toutes les lois, ordonnances, directives et dispositions internationales pertinentes. Quant à l'analyse systématique d'une septantaine de documents administratifs, elle a servi en premier lieu à l'évaluation du rôle de la Confédération. Le CPA a mené des entretiens avec une bonne cinquantaine de personnes au total, notamment dans le cadre d'entretiens collectifs conduits avec les services des migrations de huit cantons. Pour la comparaison européenne, le CPA a utilisé des données relatives à l'exécution des renvois que les pays membres de l'UE et les Etats associés aux accords de Schengen doivent fournir à l'UE. Les données disponibles pour la Suisse n'étaient toutefois que partiellement comparables avec celles de l'UE.

⁶ Guggisberg, Jürg/Abrassart, Aurélien/Bischof, Severin (2017): Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen». Schlussbericht zuhanden Parlamentarische Verwaltungskontrolle. Berne: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS).

La détention administrative sert à garantir que les requérants d'asile déboutés quittent bien la Suisse, ou, pour être plus précis, qu'ils quittent la Suisse de manière contrôlée. Son application et son potentiel de contribution à la réalisation des objectifs dépendent cependant aussi d'autres mesures prises dans le cadre de l'exécution du renvoi ainsi que de conditions structurelles. Certains de ces facteurs ont pu être pris en compte dans l'évaluation: par exemple, des facteurs structurels tels que le sexe ou l'âge des requérants, ou des mesures de coopération avec les pays de destination (accords de réadmission ou programmes spécifiques). D'autres n'ont pu l'être que de manière très marginale, comme le conseil au retour ou l'aide d'urgence.

Le CPA a présenté les résultats de son évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-N le 13 novembre 2017. S'appuyant sur l'évaluation du CPA, la CdG-N a rédigé à son tour un rapport⁷, qu'elle a publié le 28 juin 2018 avec le rapport d'évaluation du CPA du 1^{er} novembre 2017⁸.

Principaux résultats

La détention administrative est efficace, mais tributaire de la coopération internationale

Sur 12 227 des 61 677 décisions d'asile négatives rendues durant la période couverte par l'évaluation, les personnes concernées ont été placées en détention administrative. L'objectif de la détention administrative, qui est d'assurer l'exécution du renvoi des requérants d'asile déboutés, est atteint dans la quasi-totalité des cas Dublin et dans deux tiers des cas lorsque le pays de destination est le pays d'origine. La détention administrative est donc un instrument efficace. Elle ne peut cependant être ordonnée qu'à partir du moment où le départ de Suisse est imminent. Cela dépend essentiellement de la volonté de l'Etat de destination à établir des documents d'identité et à accueillir la personne en question. Une bonne collaboration internationale en matière de migrations est donc essentielle. Or, les autorités cantonales des migrations sont d'avis que la place accordée à cette collaboration dans la politique extérieure de la Suisse n'est pas suffisante.

Des différences entre les cantons qui posent la question de la légalité

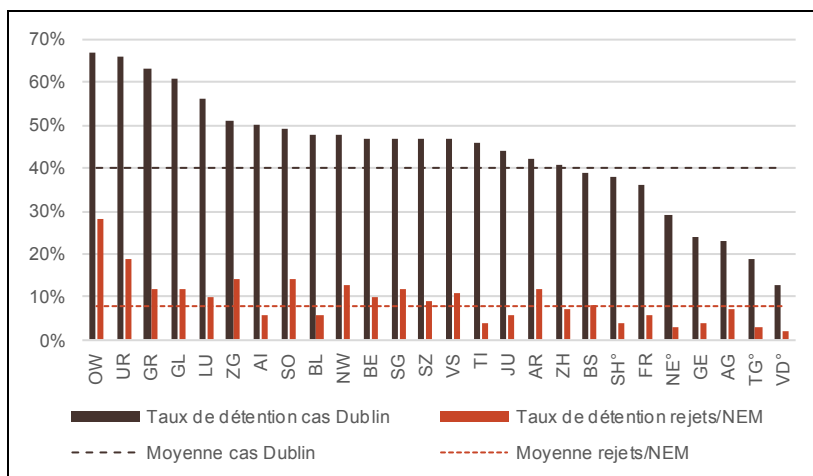
L'évaluation a révélé des différences considérables entre les cantons, comme en ce qui concerne la fréquence des détentions administratives. Le graphique 1 indique le taux de détention, soit le pourcentage des requérants d'asile déboutés qui ont été mis en détention, par canton. Il fait une distinction entre les cas Dublin et les personnes renvoyées dans leur pays d'origine après le rejet de leur demande d'asile ou la notification d'une décision de non-entrée en matière (NEM). Pour ces deux groupes, le taux de détention varie considérablement entre les cantons; en moyenne, il est de 39 % pour les cas Dublin, soit nettement plus que pour les autres cas (7 %).

⁷ Détention administrative de requérants d'asile, rapport de la CdG-N du 26.6.2018 (FF **2018** 7491).

⁸ Détention administrative de requérants d'asile, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 1.11.2017 (FF **2018** 7511).

Graphique 1

Taux de détention par canton et par type de décision



°: cantons dont les données ont une qualité insuffisante. N=25 972 NEM Dublin et 17 060 rejets/NEM avec obligation de quitter le pays, cohortes 2011 à 2014

Source: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: annexe tab. 7

L'évaluation a révélé des différences considérables entre les cantons non seulement pour ce qui est de la fréquence des détentions administratives, mais également en ce qui concerne le moment auquel elles sont ordonnées, leur durée, la détention de mineurs et la capacité des détentions à atteindre l'objectif visé. Un tiers au plus de ces différences peuvent s'expliquer par des inégalités constatées dans la structure de la population des requérants d'asile déboutés (sexe, âge, situation familiale ou Etat d'origine). Elles sont essentiellement l'expression de différences d'appréciation de la proportionnalité de la détention par les autorités politiques et judiciaires cantonales. Il est dès lors légitime de se demander dans quelle mesure ces différences se justifient à la lumière non seulement de l'égalité devant la loi, mais aussi du fédéralisme d'exécution.

Renforcer la surveillance de la Confédération: prometteur, mais pas sans risques

Pour exercer sa fonction de surveillance de l'exécution des renvois, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a choisi, jusqu'à présent, la voie du dialogue avec les cantons, ce qui est apprécié par ces derniers. Les différences constatées entre les cantons montrent toutefois que ce dialogue n'a pas suffi à obtenir l'harmonisation des pratiques. Depuis peu, la Confédération se sert des subventions allouées aux centres de détention, donc d'incitations financières, pour obtenir une amélioration des conditions de détention. Depuis l'automne 2016, le SEM exerce en outre un mandat légal de surveillance de l'exécution des renvois. Il a la possibilité, s'il estime que les cantons négligent leur obligation d'exécuter les renvois, de leur supprimer certaines compensations financières. Si cet instrument promet une meilleure harmo-

nisation en matière d'exécution des renvois, il comporte aussi le risque que, en raison de la menace de sanctions, la détention administrative soit appliquée plus souvent dans des cas où les conditions légales ne sont pas clairement réunies. Dès lors, on peut se demander si les garanties procédurales actuelles, notamment l'examen de la détention par une autorité judiciaire, sont suffisantes.

La gestion des données du SEM est inefficace et sujette aux erreurs

Les systèmes de gestion des données dans le domaine de l'exécution des renvois présentent de nombreux doublons, qui génèrent un surcroît de travail. L'interconnexion entre les systèmes électroniques est insuffisante, ce qui signifie que les mêmes données doivent être saisies plusieurs fois, ce qui constitue une source d'erreurs. Jusqu'ici, la saisie correcte des données en matière de détention administrative n'a pas été considérée comme prioritaire ni dans de nombreux cantons ni au SEM. Les données relatives à certains cantons se sont d'ailleurs révélées insuffisantes pour permettre l'analyse statistique prévue dans le cadre de cette évaluation. Jusqu'ici, l'utilité des données relatives à l'exécution des renvois administrés par le SEM s'est donc révélée limitée.

2.2.2 Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques

Objet et procédure

La politique de la Suisse en matière de sanctions a fondamentalement évolué durant ces 20 dernières années. D'une part, la Suisse est tenue d'appliquer les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU depuis son adhésion à l'organisation, en 2002. D'autre part, elle participe de son plein gré à l'application de la plupart des sanctions décidées par l'UE, qui est son partenaire commercial le plus important. La Suisse dispose toutefois d'une certaine marge de manœuvre s'agissant des sanctions de l'UE: le Conseil fédéral décide de participer ou non à l'application de ces dernières après avoir examiné différents critères relevant de la politique extérieure, de la politique économique extérieure et du droit. Il y a des cas dans lesquels le Conseil fédéral ne reprend pas, ou seulement en partie, les sanctions de l'UE. L'administration joue un rôle central dans la préparation des décisions du Conseil fédéral en la matière et pour ce qui est des éventuelles ordonnances sur les sanctions ainsi que de leur exécution⁹. C'est le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) qui assume la responsabilité de ces tâches; y participent également d'autres organes, notamment le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et l'Administration fédérale des douanes (AFD). Le Parlement n'est généralement pas impliqué dans la démarche.

⁹ Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), représenté par le SECO, prépare, en concertation avec d'autres unités administratives, la proposition qui sera soumise au Conseil fédéral. C'est le SECO qui surveille l'exécution des sanctions.

Dans ce contexte, les CdG ont décidé, le 28 janvier 2016, de charger le CPA de procéder à une évaluation de la participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques. A sa séance du 22 août 2016, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé de focaliser l'évaluation sur les tâches de l'administration relatives aux sanctions. L'analyse devait porter en premier lieu sur la stratégie appliquée dans ce domaine et sur la préparation et l'exécution des ordonnances sur les sanctions. De plus, il convenait d'examiner la présence d'indices, sur la base de données commerciales et douanières, d'un contournement des sanctions de l'UE par l'intermédiaire de la Suisse lorsque celle-ci ne s'associait pas ou seulement en partie aux sanctions de l'UE.

Le CPA s'est fondé sur une analyse de documents tels que des dossiers internes à l'administration de même que sur des études de cas portant sur certaines ordonnances sur les sanctions. Il a examiné en outre le commerce de marchandises dans certains cas de sanctions (Corée du Nord, Syrie, Iran et Ukraine/Russie). Entre novembre 2016 et mai 2017, il a aussi entendu 35 représentants de l'administration fédérale et des milieux économiques. Enfin, le SIAW (*Schweizerisches Institut für Ausenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung*), de l'Université de Saint-Gall, a réalisé une étude, sur mandat du CPA, afin de déterminer dans quelle mesure des sanctions prises par l'UE contre la Russie, en raison du conflit avec l'Ukraine, ont été contournées par l'intermédiaire de la Suisse.

Le CPA a présenté les résultats de son évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-E le 13 novembre 2017. S'appuyant sur l'évaluation du CPA, la CdG-E a rédigé à son tour un rapport¹⁰, qu'elle a publié le 23 octobre 2018 avec le rapport d'évaluation du CPA¹¹.

Principaux résultats

Primauté des objectifs de politique extérieure dans la pesée des intérêts lors de la non-reprise de sanctions de l'UE

La stratégie de la politique en matière de sanctions est claire. Elle est axée sur les principes de politique extérieure et de politique économique extérieure de la Suisse, comme l'universalité et l'ordre économique libéral. Contrairement aux sanctions de l'ONU, qui sont contraignantes, le Conseil fédéral dispose d'une marge de manœuvre s'agissant des sanctions prononcées par l'UE, puisqu'il décide si oui ou non la Suisse veut participer à leur application. Sa décision doit prendre en considération différents objectifs politiques. L'examen des propositions soumises au Conseil fédéral concernant les décisions qu'il a prises jusqu'à présent montre que, dans certains cas, ce sont principalement des objectifs de politique extérieure qui ont dicté la reprise partielle ou totale de sanctions de l'UE.

¹⁰ Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques, rapport de la CdG-E du 19.10.2018.

¹¹ Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques, rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 9.11.2017.

Préparation des ordonnances en grande partie appropriée

La préparation des différentes ordonnances sur les sanctions est appropriée dans la plupart des cas. Elle est efficiente en dépit de délais courts et de la nécessaire coordination avec les nombreuses unités administratives impliquées. Par contre, il ressort des analyses du CPA que les mêmes questions reviennent souvent dans les consultations des offices et qu'elles ne sont pas traitées globalement, indépendamment des cas d'espèce. Pour la prise de décision, l'administration joint aux propositions adressées au Conseil fédéral des informations pertinentes concernant les aspects relevant de la politique extérieure, de la politique économique extérieure et du droit.

Des lacunes dans la mise en œuvre

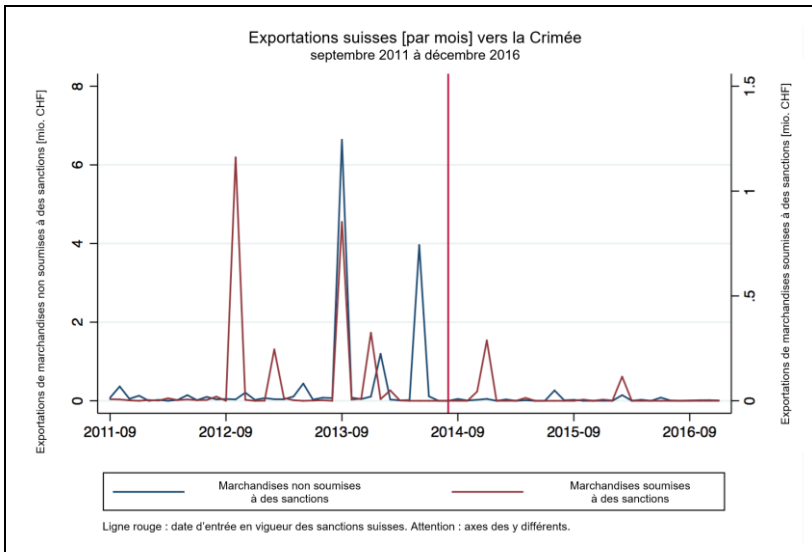
Diverses lacunes au niveau de la mise en œuvre ont été constatées. Le SECO n'exploite pas pleinement les instruments dont il dispose. Les rares contrôles que le SECO effectue sur place sont annoncés au préalable aux entreprises concernées. Aucun contrôle sans préavis selon l'article 4 de la loi sur les embargos n'a encore été effectué. L'AFD rencontre des difficultés à contrôler les interdictions d'exportation, car le temps d'intervention des bureaux de douane est réduit et les contrôles physiques ultérieurs sont quasi impossibles. De plus, les interdictions, visant le commerce de marchandises, au niveau infranational (comme dans le cas de la Crimée) ne peuvent pas être contrôlées, car les données à disposition ne permettent pas d'identifier le lieu de provenance ou de destination avec précision. Pour les sanctions frappant des produits de luxe, on se demande également comment leur respect peut être vérifié à la douane. Les sanctions financières s'avèrent aussi très complexes dans leur application. Enfin, le système des visas n'apparaît pas comme un instrument suffisant pour appliquer les restrictions de déplacement.

Des sanctions commerciales très largement respectées

D'après l'analyse menée par le SIAW, les sanctions apparaissent comme étant respectées au niveau du commerce de marchandises. En effet, les données douanières suisses ne permettent pas de conclure à une violation systématique des sanctions contre la Crimée par des partenaires commerciaux suisses. Le graphique 2 montre les exportations suisses en Crimée, avant et après l'entrée en vigueur des sanctions.

Graphique 2

Exportations suisses vers la Crimée



Source: rapport final du SIAW, p. 15

La courbe bleue dans le graphique 2 montre l'évolution des exportations des marchandises non soumises à des sanctions, tandis que la courbe rouge montre celle des exportations des marchandises soumises à des sanctions (attention: les ordres de grandeur des deux axes des y sont différents!). La ligne verticale rouge marque la date d'entrée en vigueur des sanctions suisses, moment à partir duquel on constate un net recul du commerce des deux catégories de marchandises. D'après les analyses du SIAW, ce recul s'explique toutefois moins par les sanctions que par les répercussions globales négatives du conflit armé sur l'économie. L'étude n'a décelé aucun indice montrant que les sanctions prononcées contre la Crimée auraient été violées¹².

Aucun indice ne permet non plus de supposer que la Suisse soit utilisée comme plateforme pour contourner les sanctions de l'UE contre la Russie, sanctions que la Suisse n'a pas reprises. Par ailleurs, dans le cadre de l'analyse menée par le CPA au niveau des envois individuels de marchandises, seuls de rares cas problématiques ont été identifiés. Toutefois, l'administration n'a pas été en mesure de tous les clarifier.

¹² Evenett, Simon, Föllmi, Reto, Hodler, Roland, Lukaszuk, Piotr, Widmer Philine: Ein- und Ausfuhr und die Frage nach Umgehungsgeschäften im Fall Russland/Ukraine. Rapport sur mandat du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), Université de St-Gall, SIAW, pp. 16–18.

Ces résultats doivent être considérés avec prudence, car la qualité des données douanières analysées présente différentes lacunes.

Des lacunes au niveau de la surveillance et du pilotage global

La surveillance et le pilotage de la politique en matière de sanctions présentent différentes lacunes. Ainsi, le SECO ne mobilise généralement pas les informations – parfois incomplètes il est vrai – dont il pourrait disposer pour la surveillance. Certes, le SECO applique les dispositions relatives aux sanctions lorsqu’il traite les déclarations obligatoires et octroie des autorisations; cependant, il ne collecte pas systématiquement des informations à des fins de contrôle ou de surveillance, mis à part des données relatives aux procédures pénales. Les données disponibles relatives aux échanges commerciaux ne sont mobilisées que très ponctuellement pour la surveillance. Le SECO se limite à consulter au cas par cas la statistique du commerce extérieur ou à demander à l’AFD de lui faire parvenir des données relatives à des envois spécifiques. Toutefois, l’analyse conduite par le CPA a mis en évidence le fait que, malgré la mauvaise qualité de ces données, il est possible, sans engager de moyens trop importants, d’examiner les importations et les exportations de biens visés par des sanctions et d’identifier des indices de problèmes. Les données des autres unités administratives actives dans l’exécution sont à peine utilisées pour la surveillance de la politique en matière de sanctions. Les seules données qui seraient disponibles présentent des lacunes. C’est le cas notamment de la statistique concernant les avoirs gelés, laquelle ne fait pas l’objet d’une mise à jour régulière.

Par ailleurs, le peu de mesures prises face à des problèmes récurrents dans la mise en œuvre des sanctions illustre la faiblesse du pilotage effectué. En effet, en cas de difficultés, une solution au cas par cas est privilégiée, le cas échéant, au détriment d’une réflexion sur le fond du problème. Par conséquent, la mise œuvre des contrôles à la douane et des restrictions de voyage ainsi que l’identification des produits de luxe constituent toujours des défis. Il est certain que le SECO ne peut pas agir seul, vu les différentes compétences des unités administratives impliquées. Le manque de pilotage global de la politique en matière de sanction doit toutefois être souligné.

2.2.3 Pertinence des scénarios de l’évolution de la population établis par l’OFS

Objet et procédure

Les scénarios de l’évolution de la population constituent un instrument de planification majeur pour différents domaines de la politique. L’OFS établit trois scénarios de développement: le scénario «moyen» (ou scénario de référence), qui décrit le développement le plus plausible (le dernier calcul, datant de 2015, prévoit une population d’environ 10,2 millions d’habitants en 2045), le scénario «haut», qui prévoit une croissance démographique élevée (11 millions d’habitants en 2045), et le scénario «bas», qui table sur une baisse de la croissance de la population (9,4 millions d’habitants en 2045). Les offices fédéraux – comme les cantons et des tiers – se fondent sur ces scénarios pour prendre des décisions de grande portée.

C'est dans ce contexte que, le 28 janvier 2016, les CdG ont décidé de demander au CPA d'évaluer les scénarios de l'évolution de la population établis par l'OFS. A sa séance du 18 novembre 2016, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E, chargée du dossier, a décidé de faire porter l'évaluation en particulier sur la pertinence des scénarios et sur leur processus d'élaboration, ainsi que sur la précision des scénarios précédemment établis par l'OFS.

Pour réaliser son évaluation, le CPA a effectué une comparaison statistique entre, d'une part, les scénarios de l'évolution de la population nationale et cantonale établis par l'OFS et, d'autre part, l'évolution démographique réelle. De plus, il a procédé au relevé de l'écart annuel moyen entre les scénarios démographiques et l'évolution réelle de la population de l'Allemagne, du Liechtenstein, de la Norvège et de l'Autriche, et l'a comparé avec l'écart concernant la Suisse. Enfin, il a mené des entretiens avec près de 60 personnes – principalement des experts ainsi que les collaborateurs de certains offices fédéraux et de plusieurs cantons, mais aussi des tiers – et analysé la documentation pertinente.

Le CPA a présenté les résultats de son évaluation à la sous-commission compétente de la CdG-E le 22 février 2018. S'appuyant sur l'évaluation du CPA, la CdG-E a rédigé à son tour un rapport¹³, qu'elle a publié le 25 octobre 2018 avec le rapport d'évaluation du CPA¹⁴.

Principaux résultats

Estimation des flux migratoires: une méthode adéquate en dépit des écarts constatés

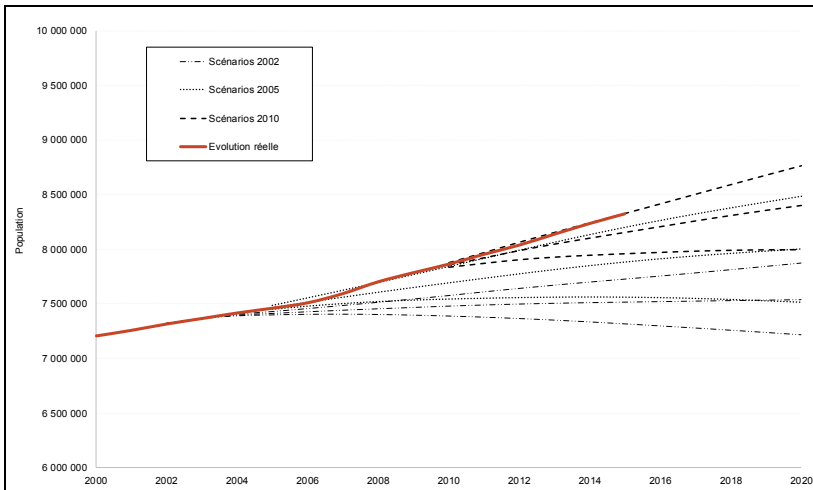
Depuis l'an 2000, l'évolution de la population a été la plupart du temps sous-estimée dans les scénarios de l'OFS (cf. graphique 3).

¹³ Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique, rapport de la CdG-E du 19.10.2018.

¹⁴ Pertinence des scénarios de l'évolution de la population établis par l'Office fédéral de la statistique, rapport du CPA à l'intention de la CdG-E du 8.2.2018.

Graphique 3

Scénarios établis par l'OFS (2002, 2005, 2010) et évolution réelle



Source: OFS

L'évolution réelle de la population a le plus souvent dépassé le scénario «haut» quelques années seulement après l'établissement des scénarios, principalement parce que les flux migratoires ont été sous-estimés. Pour les pays de référence aussi, l'estimation des flux migratoires s'est révélée être la difficulté majeure lors de l'élaboration des scénarios démographiques. En 2015, en réaction à ce problème, l'OFS a adressé un questionnaire écrit aux experts et aux collaborateurs des offices fédéraux et les a associés au processus d'élaboration plus tôt qu'il ne l'avait fait pour les scénarios précédents, afin qu'ils puissent présenter leurs estimations concernant l'évolution démographique à venir. Les acteurs interrogés ont estimé que ce processus était approprié; ils ont qualifié la méthode de calcul utilisée d'adéquate et les hypothèses finalement sélectionnées par l'OFS de plausibles.

Indépendance décisionnelle de l'OFS

Bien que la loi prévoie expressément l'indépendance de l'OFS, l'office a régulièrement dû essuyer la critique selon laquelle, subissant des influences politiques, il sous-estimerait systématiquement l'évolution démographique et, notamment, les flux migratoires. On a dit que certains offices fédéraux, soutenus par le Conseil fédéral, fixaient un niveau acceptable d'immigration dans les scénarios ou que l'OFS, avec une docilité empressée, estimait délibérément les flux migratoires à un faible niveau. Or, les experts consultés par le CPA ont considéré que le travail fourni par l'OFS pour l'établissement des scénarios 2015 reposait sur des faits objectifs et qu'il était neutre. C'est également ce qui ressort de l'analyse des documents. Le reproche selon lequel l'OFS n'aurait pas établi les scénarios démographiques de manière indépendante peut être réfuté, du moins pour 2015.

Offices fédéraux: recours quasi automatique au scénario «moyen»

Les offices fédéraux qui, pour l'accomplissement de leurs tâches, tiennent compte des scénarios de l'évolution de la population nationale établis par l'OFS utilisent presque exclusivement le scénario «moyen». Celui-ci est en effet considéré par les acteurs interrogés comme étant le plus équilibré; en outre, le choix du scénario «haut» ou «bas» devrait être motivé expressément par l'office concerné. Il arrive aussi que le scénario «moyen» soit retenu par simple habitude, sans grande réflexion préalable. Les écarts constatés entre les scénarios et l'évolution réelle de la population soulignent pourtant l'importance de la prise en considération de plusieurs scénarios par les utilisateurs, méthode que préconise d'ailleurs l'OFS.

Scénarios de l'OFS concernant l'évolution de la population sur le plan cantonal: adéquation partielle

Si les scénarios nationaux établis par l'OFS peuvent en général être qualifiés d'appropriés, il en va autrement des scénarios cantonaux. La plupart des cantons établissent leurs propres scénarios. Deux raisons expliquent que les scénarios de l'OFS concernant la démographie cantonale ne soient que partiellement adaptés aux besoins des cantons. Premièrement, les spécificités cantonales sont très peu prises en considération dans le développement de ces scénarios, lesquels sont donc trop imprécis, particulièrement pour les petits cantons. Deuxièmement, l'OFS ne fournit pas de données pour les districts ou les communes, alors que les cantons en auraient absolument besoin (par ex. à des fins d'aménagement du territoire ou de planification scolaire). Alors que l'OFS souligne le caractère facultatif de l'utilisation de ses scénarios cantonaux, ceux-ci ont un effet contraignant depuis 2014, pour déterminer les besoins en matière de zones à bâtir dans le cadre du plan directeur cantonal. Ce point suscite des critiques de la part de certains cantons, étant donné qu'ils ne sont associés par l'OFS que de manière très limitée à l'élaboration des scénarios.

2.2.4 Procédure de nomination des cadres supérieurs (mandat succinct)

Objet

Les nominations de cadres supérieurs de la Confédération font régulièrement l'objet de controverses. Sur mandat des CdG, le CPA a mené une évaluation des modalités de la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, qu'elle a achevée en 2013¹⁵. Sur cette base, la CdG-N a présenté un rapport¹⁶ assorti de six recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Suite à divers échanges¹⁷ avec le Conseil

¹⁵ 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).

¹⁶ Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Rapport de la CdG-N du 15.11.2013 (FF **2014** 2697).

¹⁷ Le rapport annuel 2015 des CdG et de la DélCdG relatif à cet objet résume de manière plus détaillée le suivi donné à cette inspection et les échanges avec le Conseil fédéral (FF **2016** 6021).

fédéral et constatant un avancement dans la mise en œuvre des recommandations, la CdG-N a décidé, en juin 2015, de clore son inspection.

En 2016, la CdG-N a commencé le contrôle de suivi de cette inspection et a chargé le CPA de conduire un mandat succinct afin de déterminer si les mesures promises par le Conseil fédéral pour améliorer la procédure de nomination des cadres supérieurs sont mises en œuvre.

Questions principales

En réponse aux recommandations de la CdG-N, le Conseil fédéral avait notamment élaboré des directives¹⁸ relatives aux éléments clés nécessaires à la préparation par les départements et la Chancellerie fédérale (ChF) des procédures de nomination. Ces directives sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Lors de la séance du 9 novembre 2016, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N a décidé qu'il s'agissait en premier lieu de vérifier si les principales directives étaient respectées. Le mandat devait ainsi se concentrer sur les trois questions suivantes:

- Les procédures en amont de la proposition au Conseil fédéral sont-elles conformes aux directives en la matière?
- Les contrôles de sécurité sont-ils effectués conformément aux bases légales et aux directives?
- Les propositions de nominations adressées au Conseil fédéral respectent-elles les directives concernant leur contenu?

Procédure

Le CPA a procédé à une analyse approfondie des procédures de nomination des cadres supérieurs conduites à partir du 1^{er} janvier 2017. Pour ce faire, une analyse de documents ainsi que des entretiens ont été réalisés. En outre, afin de disposer d'information sur une plus longue période, le CPA a également étudié les pratiques en matière de contrôles de sécurité relatifs aux personnes et le contenu des propositions de nomination faites au Conseil fédéral durant les années 2015 et 2016.

Principaux résultats

Le CPA a achevé ce mandat succinct et présenté ses résultats à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-N le 8 novembre 2018. Celle-ci étudie actuellement les conclusions et les recommandations qu'il conviendra d'en tirer.

2.3 Projets en cours

A la fin de l'année 2018, deux évaluations et un mandat succinct étaient en passe d'être achevés. Quant aux deux nouvelles évaluations auxquelles les CdG avaient choisi de procéder le 30 janvier 2018, elles se trouvaient encore dans la phase de recueil des données.

¹⁸ Directives du Conseil fédéral du 28.11.2014 sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral (FF 2014 9511).

2.3.1 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 public¹⁹. La ChF est chargée de planifier et de coordonner les activités de communication en collaboration avec les départements.

Or, les relations publiques de la Confédération ont fait l'objet de critiques récurrentes. D'abord, le cadre normatif auquel les départements et les offices sont tenus se limite à des directives administratives d'ordre général. Ensuite, malgré le fait que la Chancellerie coordonne les relations publiques de la Confédération, les départements et les offices restent largement autonomes dans l'aménagement de leur politique d'information. Finalement, il n'est pas rare que l'adéquation des compétences, des contenus communiqués, des prestations externes et des moyens financiers qui y sont consacrés soit également remise en question.

Les CdG ont donc chargé le CPA, en janvier 2017, de procéder à une évaluation portant sur les relations publiques de la Confédération.

Questions principales

Le 6 juillet 2017, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N a décidé que l'évaluation du CPA devrait surtout répondre aux questions suivantes:

- Dans quelle mesure les exigences (bases légales, directives) auxquelles la communication de la Confédération doit satisfaire sont-elles appropriées?
- L'organisation et les processus de communication des départements et des unités administratives sont-ils adéquats?
- Le recours aux prestataires externes est-il opportun?
- Dans quelle mesure les produits de communication destinés aux médias sont-ils adaptés à leurs besoins?
- Les coûts de la communication sont-ils établis et comptabilisés de manière transparente?

Procédure

Le cadre normatif des relations publiques de la Confédération a été examiné à l'aide d'analyses de documents. Celles-ci portaient sur l'ensemble des exigences relatives aux activités de relations publiques de la Confédération. L'adéquation de l'organisation et des processus de communication des départements et des unités administratives a été évaluée au moyen d'études de cas et d'entretiens semi-structurés avec les personnes compétentes au sein des différents services d'information et de communication de l'administration fédérale. Dans ce cadre, l'opportunité du recours à des prestataires externes a aussi été appréciée. L'adéquation des produits de communi-

¹⁹ Art. 10 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

cation aux besoins des médias a été appréhendée via une enquête par questionnaire, administrée par la société evaluanda basée à Genève. Cette enquête était adressée aux correspondants des médias couvrant les actualités de la Confédération. Enfin, le degré de transparence des coûts a été évalué sur la base d'analyse de documents, d'études de cas et d'entretiens avec les personnes compétentes de l'administration.

Le CPA présentera son rapport à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N au printemps 2019.

2.3.2 Analyses ADN dans les procédures pénales

Objet

Afin d'élucider des infractions pénales, les autorités de poursuite pénale et la police peuvent ordonner des analyses ADN destinées à l'identification de personnes et à l'établissement de comparaisons avec des indices trouvés sur place. La loi sur les profils d'ADN²⁰, déterminante à cet égard, et le code de procédure pénale²¹ ne fournissent pas de catalogue des infractions pour lesquelles un test ADN peut être effectué. Il est permis en principe d'y procéder pour tous les crimes et délits (donc aussi par ex. en cas de vol ou de lésions corporelles simples, mais pas pour une simple contravention), pourvu que le test ADN puisse aider à la résolution de l'infraction. Il semblerait que la police, dans certains cantons, ordonne des analyses ADN même pour des délits mineurs. Selon le Tribunal fédéral, une analyse ADN représente toutefois une atteinte aux droits fondamentaux et doit donc rester proportionnelle. D'aucuns critiquent le fait que la police, dans certains cantons, ait pris l'habitude de saisir à l'excès des données signalétiques et d'ordonner de façon routinière des analyses ADN qui ne respectent pas les bases légales et qui sont disproportionnées.

Les profils d'ADN qui sont établis sont enregistrés et gérés de façon centralisée dans la banque nationale de données des profils d'ADN. A ce jour, aucune enquête systématique n'a encore été réalisée sur l'utilisation d'analyses ADN dans les procédures pénales. En plus d'assumer la responsabilité générale de la banque nationale de données des profils d'ADN, fedpol est également responsable de préparer les décisions devant être rendues par le Département fédéral de justice et police (DFJP) en matière de reconnaissance ainsi que de la surveillance des laboratoires spécialisés qui sont autorisés à établir et à analyser des profils d'ADN. La grande majorité des procédures pénales sont conduites au niveau cantonal. Par conséquent, l'application pratique de l'analyse ADN ne relève pas de la compétence de la Confédération, mais de celle des cantons dans la plupart des cas.

En janvier 2017, les CdG ont chargé le CPA d'évaluer l'application des analyses ADN dans les procédures pénales.

²⁰ Loi fédérale sur l'utilisation de profils d'ADN dans les procédures pénales et sur l'identification de personnes inconnues ou disparues (loi sur les profils; RS 363).

²¹ Code de procédure pénale suisse (code de procédure pénale, CPP; RS 312.0).

Questions principales

Le 6 novembre 2017, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E a décidé que le CPA devrait répondre aux questions principales suivantes:

- Les analyses ADN dans les procédures pénales sont-elles ordonnées de manière pertinente?
- Que peut-on dire de l'évolution de la pratique relative aux analyses ADN dans les procédures pénales?
- Les différences entre cantons dans la pratique relative aux analyses ADN sont-elles appropriées compte tenu du nombre et de la nature des procédures pénales menées dans les cantons?
- fedpol exerce-t-il adéquatement sa fonction de surveillance?

Procédure

L'évaluation est centrée sur une analyse statistique de la banque de données des profils d'ADN, analyse effectuée par Killias Research & Consulting, Lenzbourg, sur mandat du CPA. Avec cette dernière et la banque de données sur les personnes de fedpol, on dispose de données sur l'établissement et l'analyse de profils d'ADN qui permettent d'étudier la pratique relative aux analyses ADN dans les procédures pénales. En parallèle, le CPA a conduit des entretiens sur la pratique relative aux analyses ADN dans les procédures pénales et les fonctions de surveillance exercées par fedpol envers les laboratoires d'analyse ADN. Enfin, il s'est penché sur les bases légales et les directives concernées, en analysant divers documents.

Le CPA présentera les résultats de son évaluation à la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E au premier trimestre 2019.

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

Objet

S'il soupçonne des abus au sein d'une unité administrative, le service compétent peut, à des fins de clarification, ordonner une enquête. L'enquête administrative a pour but de clarifier un état de fait important pour l'exercice de la surveillance, tandis que l'enquête disciplinaire cherche à savoir si une personne déterminée a enfreint ses obligations professionnelles. Certaines enquêtes menées récemment font apparaître différents problèmes. Souvent, la procédure n'est pas déclarée et la question du respect des normes légales se pose. Par ailleurs, tous les services ne gèrent pas les enquêtes de la même manière face au dilemme que posent, d'un côté l'intérêt public et, de l'autre côté, la protection des personnes concernées. Enfin, les compétences et l'indépendance du service choisi pour exécuter une enquête ont été remises en question à maintes reprises.

Eu égard à ce qui précède, les CdG ont chargé le CPA, en janvier 2018, de procéder à une évaluation des enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale.

Questions principales

Le 25 juin 2018, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N a décidé que l'évaluation menée par le CPA devrait répondre aux questions principales suivantes:

- La décision d'ouvrir des enquêtes administratives et disciplinaires est-elle appropriée d'un point de vue juridique et dans la pratique?
- L'exécution des enquêtes administratives et disciplinaires est-elle appropriée d'un point de vue juridique et dans la pratique?
- La conclusion des enquêtes administratives et disciplinaires est-elle appropriée d'un point de vue juridique et dans la pratique?

Procédure

La problématique faisant l'objet de l'évaluation est examinée d'un point de vue juridique, mais également dans la pratique.

Un avis de droit doit analyser les exigences légales en vigueur concernant les enquêtes administratives et disciplinaires afin d'identifier les lacunes et les imprécisions. En outre, l'opportunité d'établir une délimitation entre les enquêtes informelles, d'une part, et les enquêtes administratives et disciplinaires, d'autre part, doit pouvoir être clairement jugée du point de vue du droit. Cet avis sera établi par le Professeur Felix Uhlmann de l'Université de Zurich.

La pratique en matière d'enquêtes administratives et disciplinaires est examinée par le CPA, sur la base d'une sélection de procédures menées dans les unités administratives. Cette partie de l'évaluation s'effectue, d'une part, en analysant les documents concernant les cas sélectionnés (décision ordonnant l'ouverture d'une enquête, rapports, différents documents de correspondance et d'information, etc.) et, d'autre part, en menant des entretiens structurés avec des acteurs clés de chaque service impliquée, les organes chargés des enquêtes ainsi que les personnes concernées. De plus, ces entretiens doivent permettre de connaître le point de vue des associations de personnel et d'autres organes fédéraux quant à l'adéquation des dispositions et de la pratique en vigueur.

Le CPA présentera les résultats de son évaluation à la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E au deuxième trimestre 2019.

2.3.4 Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés

Objet

Les motions et les postulats constituent un outil central dans les relations entre le Parlement et l'exécutif. Si les deux Chambres fédérales adoptent une motion, le Conseil fédéral doit leur présenter un projet d'acte ou prendre une mesure. Un postulat adopté par l'une des Chambres charge le Conseil fédéral de rédiger un rapport sur l'opportunité de déposer un projet d'acte ou de prendre une mesure, ou sur un autre sujet. Passé un délai de deux ans, le Conseil fédéral est tenu de rendre compte annuellement des travaux qu'il a entrepris et de la façon dont il entend s'acquitter du mandat qui lui a été confié par le biais d'un rapport, coordonné par la ChF. Ce rap-

port annuel contient également une liste – motivée – de motions et postulats que le Conseil fédéral propose de classer. Le classement doit être traité par les deux chambres pour les motions, et par la chambre compétente pour les postulats, c’est-à-dire celle dans laquelle le postulat a été déposé.

Malgré ce suivi, plusieurs interrogations ont été formulées dernièrement quant à la mise en œuvre des motions et postulats. Ainsi, d’aucuns prétendent que certains offices tarderaient à donner suite aux mandats du Parlement ou ne les exécuteraient qu’en partie, en dépit de l’obligation de rendre des comptes. Par ailleurs, la transparence avec laquelle le Conseil fédéral fait état de l’atteinte des objectifs des motions et postulats adoptés est questionnée, tout comme le suivi effectué par la ChF et les départements.

Dans ce contexte, les CdG ont, lors de leur séance du 30 janvier 2018, chargé le CPA de procéder à une évaluation sur la mise en œuvre des motions et postulats adoptés. Le mandat a été confié à la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E.

Questions principales

Le 7 mai 2018, la sous-commission compétente a décidé que l’évaluation devrait, d’une part, donner un aperçu global de la mise en œuvre et du suivi des motions et postulats adoptés et, d’autre part, mettre en perspective les effets des motions et postulats vis-à-vis des attentes de leur auteur. Les questions suivantes doivent ainsi être examinées par le CPA:

- Les motions et postulats adoptés sont-ils mis en œuvre dans des délais adéquats?
- Les motions et postulats adoptés sont-ils globalement mis en œuvre de manière adéquate?
- Les éventuelles différences entre départements ou offices fédéraux quant à la façon de mettre en œuvre les motions et postulats adoptés ainsi que quant à leur durée de mise en œuvre sont-elles fondées?
- Les instruments existants permettent-ils au Parlement de contrôler de manière adéquate la mise en œuvre de ses mandats?
- Les motions et postulats adoptés ont-ils eu les effets initialement attendus par leur auteur?

Procédure

Des données sur les motions et postulats adoptés issues des banques de données des Services du Parlement et des rapports annuels du Conseil fédéral sur les motions et postulats ont été récoltées par le CPA, en collaboration avec la Bibliothèque du Parlement. Une analyse statistique de ces données a été réalisée dans le cadre d’un mandat externe, attribué à l’Institut de sciences politiques (*Institut für Politikwissenschaft*) de l’Université de Berne.

En parallèle, le CPA procède à une analyse des documents administratifs et mène des entretiens semi-directifs avec les personnes chargées de la mise en œuvre et du suivi des motions et postulats au sein de l’administration fédérale et des Services du

Parlement, ainsi qu’avec les auteurs de motions et postulats retenus dans le cadre d’études de cas.

Le CPA présentera les résultats de son évaluation à la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E au deuxième trimestre 2019.

2.3.5 Collaborateurs externes de l’administration fédérale (mandat succinct)

Objet

Les collaborateurs externes sont des personnes qui sont liées à la Confédération par un rapport de travail comparable à un engagement, sans toutefois disposer d’un contrat de travail de droit public. Ces collaborateurs externes peuvent exercer des fonctions similaires à celles du personnel interne. La question s’est déjà souvent posée de savoir dans quelle mesure le recours à des collaborateurs externes par l’administration fédérale était approprié. Dans son rapport d’évaluation publié en 2014²², le CPA a mis en lumière différents problèmes et défis existants dans ce domaine. Le 7 octobre 2014, la CdG-E a adressé six recommandations au Conseil fédéral, lesquelles visaient à mieux réglementer le recours à du personnel externe²³.

Le 17 février 2017, la CdG-E a mené un contrôle de suivi concernant la mise en œuvre de ses recommandations. Dans le contexte de ce contrôle de suivi, la CdG-E a confié au CPA un mandat succinct ayant pour objectif de déterminer et d’apprécier les réels changements de pratiques au sein des unités administratives en matière d’engagement de collaborateurs externes en fonction des diverses mesures prises par le Conseil fédéral.

Questions principales

Le 29 juin 2017, la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E, chargée du contrôle de suivi, a décidé que le CPA devrait vérifier, dans le cadre d’un mandat succinct, les changements intervenus entre-temps dans trois à cinq unités administratives en répondant avant tout aux questions suivantes:

- Les directives du Conseil fédéral au sujet du recours aux collaborateurs externes sont-elles mises en œuvre de manière adéquate par les unités administratives?
- Comment juger de l’adéquation des processus d’internalisation? Quelles sont les économies réalisées suite aux internalisations?
- La transparence interne et externe est-elle garantie en ce qui concerne le recours aux collaborateurs externes?

²² Collaborateurs externes de l’administration fédérale. Rapport du CPA à l’intention de la CdG-E du 10.4.2014 (FF **2015** 3329).

²³ Collaborateurs externes de l’administration fédérale. Rapport de la CdG-E du 7.10.2014 (FF **2015** 3311).

Procédure

L'analyse du CPA porte sur différents documents (budgets, comptes et autres documentations) faisant état de l'internalisation de collaborateurs externes ou de leur présence au sein de l'administration. Le CPA procède en parallèle à l'analyse de cas pratiques dans cinq unités administratives. De plus, il mène des entretiens avec les responsables de ces unités ainsi qu'avec d'autres offices fédéraux ayant des tâches transversales. Enfin, le CPA procède à une analyse des données concernant le système de gestion des contrats de la Confédération recueillies dans le cadre du controlling des acquisitions.

Le CPA devrait présenter son rapport à la sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E au cours du deuxième semestre 2019.

2.4 Nouvelles évaluations en 2019

Le CPA a pour mission de signaler aux CdG les questions et les sujets qui nécessitent des éclaircissements²⁴. Les sous-commissions DFF/DEFR et DFJP/ChF des CdG ayant déjà traité plusieurs évaluations durant la législature en cours, le CPA a renoncé à présenter des propositions de thème en ce qui concerne les domaines de compétence de ces sous-commissions. Pour ce qui est des autres sous-commissions, il leur a proposé une dizaine de thèmes; les sous-commissions les ont classés par ordre de priorité. En fonction de l'ordre de priorités établi par les sous-commissions, le CPA a approfondi l'examen de six propositions. Il en a conclu que, à l'heure actuelle, seuls quatre sujets pouvaient se prêter à une évaluation. Le 28 janvier 2019, les CdG ont décidé de retenir, parmi ces quatre propositions²⁵, le sujet de la *répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux* pour leur programme annuel. Elles ont par ailleurs choisi le sujet du *contrôle de qualité des expertises médicales AI* comme thème de réserve.

3 Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts

Au cours de l'exercice sous revue, le recours à des experts externes a coûté 123 300 francs au CPA. Le *tableau 2* indique comment cette somme a été répartie entre les différents projets.

²⁴ Art. 10, al. 1, let. a, OLPA (RS **171.115**).

²⁵ Les propositions d'évaluations du CPA pour 2019:

- DFAE/DDPS: Promotion de candidatures suisses à des fonctions de cadre au sein d'organisations internationales;
- DFI/DETEC: 1. Contrôle de qualité des expertises médicales AI, 2. Caisses de pensions des entités autonomes;
- Tribunaux /Ministère public de la Confédération: Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux.

Tableau 2

Utilisation du crédit octroyé pour le recours à des experts en 2018

Projet	Dépenses en francs	Etat
Relations publiques de la Confédération	10 000	achevé
Analyses ADN dans les procédures pénales	59 000	achevé
Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale	15 000	en cours
Mise en œuvre des motions et des postulats adoptés	39 300	achevé

4 Publications et exposés

Afin de faire connaître les activités du CPA et les résultats de leurs recherches au public intéressé, et de soumettre des questions méthodologiques au débat universitaire, les collaborateurs du CPA peuvent publier des textes dans des publications spécialisées. Le texte ci-après est paru au cours de l'année sous revue:

- Strebel, Felix (2018), *Elektronische Stimmauszählung im Spannungsfeld zwischen kantonaler Souveränität und Aufsicht des Bundes*, LeGes, Gesetzgebung & Evaluation 29 (1).

En outre, le compte rendu ci-après a été publié:

- Hirschi, Christian (2018), *Rezension: Sager, Fritz/Widmer, Thomas/Balthasar, Andreas (Hg.): Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklungen, Bedeutung und Wechselwirkungen*, LeGes, Gesetzgebung & Evaluation 29 (1).

De plus, le CPA est intervenu à travers des exposés 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 (conférence sur l'utilisation des évaluations),
- de l'«Executive Master of Public Administration» à l'Université de Berne (séminaire «Evaluations: de l'attribution à l'utilisation»),
- de la Conférence suisse des contrôles des finances (présentation des résultats de l'évaluation du CPA concernant la détention administrative de requérants d'asile),
- d'un atelier avec le réseau des jeunes scientifiques et futurs évaluateurs de la «Deutsche Evaluationsgesellschaft (DeGEval)» sur le thème du compte rendu dans le cadre des évaluations.

Des collaborateurs du CPA ont également pris part à des séances et à des formations d'un ou deux jours, où ils ont présenté leur mission et leurs tâches d'évaluation aux délégations suivantes:

- les secrétariats des commissions de gestion cantonales,
- des représentants de différents services administratifs de la République du Kosovo.

Dans le cadre du projet pilote 2015/2019 concernant le domaine de la coopération technique parlementaire, auquel les Services du Parlement et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) travaillent en collaboration, le CPA a participé activement à des ateliers et des modules de formation.

- Dans le cadre du projet de coopération avec le Parlement mongol mené par la Direction du développement et de la coopération, des collaborateurs du CPA apportent, depuis le printemps 2018, leur soutien à un projet d'évaluation mené par le secrétariat du Parlement mongol. Le CPA a notamment mis sur pied deux ateliers, l'un organisé à Oulan Bator, l'autre à Berne, sur l'élaboration de concepts d'évaluation et l'utilisation des instruments d'enquête.
- De plus, le CPA a pris part à la mission d'une délégation des Services du Parlement auprès des services parlementaires de la République du Kosovo, auxquels il a présenté son mandat, ses méthodes de travail et le rôle des évaluations dans le cadre de la haute surveillance parlementaire.

Liste des abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
Al.	alinéa
Art.	article
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
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
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
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 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
NEM	Non-entrée en matière
OFS	Office fédéral de la statistique
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 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
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SIAW	Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung

Contact

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

Tel. +41 58 322 97 99

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire
de l'administration

Langues originales du rapport: allemand et français (chap. 2.3.1 et 2.3.4)