



Recommandations de l'Office fédéral de la justice pour la formulation des clauses d'évaluation

1. Genèse

Dans son rapport d'octobre 2011 sur l'application des clauses d'évaluation dans l'administration fédérale, le Contrôle fédéral des finances a recommandé à l'Office fédéral de la justice :

- de compléter le Guide de législation par des propositions de formulation des clauses d'évaluation
- d'indiquer systématiquement, lors des révisions de loi, que les clauses désuètes doivent être formulées de manière plus précise et plus appropriée à la matière donnée.

La Délégation des finances a prié le Conseil fédéral, par une lettre du 21 février 2012, de lui donner des informations sur les recommandations de l'Office fédéral de la justice avant le 11 janvier 2013.

Comme une mise à jour du Guide de législation n'est pas prévue avant 2014, les présentes recommandations seront provisoirement publiées sur le site de l'Office fédéral de la justice (www.ofj.admin.ch > Thèmes > Etat & citoyen > Evaluation > Documentation).

2. Remarques introductives

Les unités administratives de la Confédération sont en principe habilitées à mener des évaluations. Le Conseil fédéral peut en faire faire en tout temps sur la base de ses compétences d'exécution (art. 182, al. 2, Cst.) et de surveillance (art. 187, al. 1, let. a, Cst.)¹. Ses services peuvent (faire) mener des évaluations en se fondant sur ces bases constitutionnelles ou sur leurs compétences liées à leurs tâches. Ils n'ont pas besoin pour cela d'une base légale spécifique. Mais s'il leur faut des informations spécifiques de la part des autorités d'exécution (notamment les cantons) ou des particuliers, l'obligation faite à ces derniers de les fournir doit être réglée.

Les clauses d'évaluation obligent une autorité à mener des évaluations et éventuellement à faire rapport sur leurs résultats. L'insertion d'une telle obligation dans un acte normatif n'est justifiée que si l'évaluation sera nécessaire. Elle implique que le contenu et l'étendue de celle-ci soient formulés avec suffisamment de clarté.

Eléments nécessaires et optionnels des clauses d'évaluation

Pour décrire de façon suffisamment claire et précise les obligations découlant d'une clause d'évaluation, il faut y introduire les éléments suivants :

¹ L'art. 170 Cst., au contraire, s'adresse exclusivement à l'Assemblée fédérale. Il ne peut pas servir de base constitutionnelle aux évaluations de l'efficacité menées par le Conseil fédéral et ses services. Il a toutefois indirectement stimulé l'administration fédérale à agir en la matière.

- l'*autorité chargée de faire rapport* (qui communique les résultats de l'évaluation ?) : Conseil fédéral, département, office fédéral...
- le *destinataire des résultats de l'évaluation* (à qui sont communiqués les résultats de l'évaluation ?) : Assemblée fédérale, Conseil fédéral, département...
- le *produit final* (sous quelle forme se présentent les résultats de l'évaluation ?) : en règle générale un rapport
- les *critères à appliquer* (selon quels critères l'évaluation est-elle menée ?) : opportunité, exécution/mise en œuvre², efficacité, efficience économique...
- l'*objet de l'évaluation* (qu'examine-t-on ?) : la loi, les mesures prévues par la loi, les art. XX à YY de la loi...
- le *moment auquel l'évaluation doit avoir lieu* (quand faut-il mener l'évaluation ?) : tous les ... ans, au plus tard ... ans après l'entrée en vigueur, périodiquement...

Il est possible d'y ajouter des éléments optionnels, notamment :

- l'*autorité responsable de l'évaluation* (qui mène l'évaluation ?) : département, office fédéral...
- l'*objectif de l'évaluation* (à quoi sert l'évaluation ?) : élaboration de recommandations si les buts ne sont pas atteints, élaboration d'un rapport au moment de la proposition d'un nouveau crédit-cadre...

3. Exemples de bonnes formulations

Exemple A : clause d'évaluation contenant les éléments nécessaires

Eléments	Formulations possibles	Remarques
Autorité chargée de faire rapport	- Le Conseil fédéral présente - L'office présente	<i>Dépend de l'importance de l'acte ou des mesures à évaluer</i>
Moment de l'évaluation	- au moins tous les ... ans - (au plus tard) ... ans après l'entrée en vigueur de la présente loi / ordonnance - périodiquement un rapport	<i>Dépend de l'importance de l'acte et de la nécessité d'une information périodique des destinataires du rapport</i>
Produit final Destinataire de l'évaluation	- au Parlement / à la commission parlementaire compétente - au Conseil fédéral / au département	<i>Dépend de l'importance de l'acte ou des mesures à évaluer</i>
Critères de l'évaluation	concernant l'opportunité, la mise en œuvre, l'efficacité et l'efficience économique	<i>Choisir les critères pertinents</i>
Objet de l'évaluation	- de la présente loi/ordonnance. - des mesures prévues par les art. XX à YY.	<i>Peut aussi être plus précis (par ex. « intégration des personnes handicapées »)</i>

² Les termes d'« exécution » et de « mise en œuvre » ne sont pas toujours clairement distingués dans le droit fédéral. De manière générale, la notion d'exécution comprend notamment les domaines suivants: les activités (non judiciaires) d'application du droit (par ex. par des décisions individuelles et concrètes) et l'exécution de décisions individuelles et concrètes. Le terme de « mise en œuvre » est plus large: outre l'édiction de dispositions d'exécution par les autorités étatiques (notamment les cantons), la mise en œuvre recouvre en particulier la conception politique et les mesures d'encouragement.

Exemple B : clause d'évaluation contenant des éléments optionnels

Éléments	Formulations possibles	Remarques
Autorité responsable de faire rapport	- L'office fédéral évalue - Le département évalue	
Moment de l'évaluation	- au moins tous les ... ans - (au plus tard) ... ans après l'entrée en vigueur de la présente loi / ordonnance - périodiquement	<i>Dépend de l'importance de l'acte et de la nécessité d'une information périodique des destinataires du rapport</i>
Critères de l'évaluation	l'opportunité, la mise en œuvre, l'efficacité et l'efficacité économique	<i>Choisir les critères pertinents</i>
Objet de l'évaluation	- de la présente loi/ordonnance. - des mesures prévues par les art. XX à YY.	<i>Peut aussi être plus précis (par ex. « intégration des personnes handicapées »)</i>
Autorité chargée de faire rapport	- Le Conseil fédéral présente - L'office présente	<i>Dépend de l'importance de l'acte ou des mesures à évaluer</i>
Produit final	un rapport	
Destinataire de l'évaluation	- au Parlement / à la commission parlementaire compétente - au Conseil fédéral / au département	<i>Dépend de l'importance de l'acte ou des mesures à évaluer</i>
Objectif de l'évaluation	- et lui soumet des propositions d'amélioration. - en lui proposant les mesures nécessaires. - et demande à l'Assemblée fédérale un nouveau crédit-cadre.	

4. Exemples de clause d'évaluation lacunaire

Formulation	Éléments manquants
L'office fédéral évalue la présente loi.	<i>Destinataire, moment et critères de l'évaluation</i>
Les effets de la présente loi font l'objet d'une évaluation régulière	<i>Autorité chargée de faire rapport, destinataire, moment et critères de l'évaluation</i>
Le Conseil fédéral veille à l'évaluation scientifique des mesures prévues par la présente loi.	<i>Destinataire, moment et critères de l'évaluation</i>
Le Conseil fédéral veille à ce que l'adéquation, l'efficacité et le caractère économique des mesures prévues par la présente loi fassent périodiquement l'objet d'une évaluation.	<i>Destinataire de l'évaluation</i>
La Confédération et les cantons procèdent à des enquêtes sur les nuisances grevant l'environnement et contrôlent l'efficacité des mesures prises en vertu de la présente loi.	<i>Destinataire, moment et critère de l'évaluation</i>

Recommandations

1. Les clauses d'évaluation qui s'adressent aux autorités fédérales doivent contenir au minimum des indications sur les éléments suivants :
 - a) l'autorité chargée de faire rapport
 - b) le destinataire de l'évaluation
 - c) le moment où elle doit avoir lieu
 - d) le produit final
 - e) les critères de l'évaluation et
 - f) l'objet de l'évaluation.

2. En cas de modification d'un acte normatif, la clause d'évaluation doit être modifiée si elle ne satisfait pas aux critères ci-dessus.

Les présentes recommandations entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2012.

Office fédéral de la justice OFJ
Domaine de direction Droit public



Luzius Mader
Sous-directeur