

Audit de la mise en œuvre de la révision de loi et des objectifs stratégiques

Institut suisse de droit comparé

L'essentiel en bref

L'Institut suisse de droit comparé (ISDC ou « l'Institut ») est un établissement autonome de droit public. Il garantit un accès au droit étranger aux autorités suisses, chercheurs, avocats, notaires, sociétés et particuliers depuis 1982. Cet accès prend la forme de renseignements, d'avis et d'études ou d'utilisation de la bibliothèque sur le site de l'Université de Lausanne. L'ISDC mène aussi des activités de recherche scientifique. En 2020, la loi sur l'ISDC (LISDC) a fait l'objet d'une révision totale pour mettre l'Institut en conformité aux exigences fédérales de gouvernance. Cette refonte introduit une gestion par objectifs stratégiques du Conseil fédéral et définit le rôle de Conseil de l'Institut sur le modèle d'un Conseil d'administration. Le nombre des membres du Conseil est réduit de 22 à 9. L'ISDC est doté d'un budget annuel de 8 millions de francs et emploie une quarantaine de collaborateurs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la mise en œuvre des dispositions de la LISDC en matière de gouvernance et de gestion par objectifs stratégiques. Ces objectifs n'avaient pas été transposés de manière suffisamment documentée près de trois ans après leur entrée en vigueur. Une bonne représentation des groupes d'intérêts et des domaines d'activités au sein du Conseil est primordiale. Des points significatifs d'amélioration existent. Un suivi étroit de la mise en œuvre des objectifs stratégiques par les organes de l'ISDC est nécessaire. Les ambitions de la réforme devraient se traduire par une plus grande transparence. Ces faiblesses pourraient préjudicier l'administration fédérale et l'ordre judiciaire qui sont des destinataires importants des missions légales de base de l'ISDC. Pour rendre la gouvernance de l'Institut plus transparente et équilibrée, le CDF a émis quatre recommandations.

Une gouvernance déséquilibrée et sans traçabilité des objectifs stratégiques

Les différents intérêts, domaines d'activités et destinataires des prestations sont représentés au Conseil de l'Institut. Le milieu académique disposait, avec trois membres sur sept, d'une forte représentation. Un lien de parenté existait entre l'un d'eux et un membre de la Direction. Il était connu des membres du Conseil. Le Conseil fédéral n'y a cependant pas été rendu explicitement attentif à la nomination du premier nommé. Selon les principes directeurs du gouvernement d'entreprise de la Confédération, ce lien aurait dû être identifié comme une source de possibles conflits d'intérêts durables. La démission du premier nommé début décembre 2022 a rendu cette question sans objet.

Les organes de l'ISDC agissent dans le cadre légal et réglementaire. Le Conseil a traduit les objectifs stratégiques 2020–2023 en un Plan d'action. Ce dernier énumère les domaines d'exclusion, mais ne définit pas clairement les contours du nouveau domaine prioritaire : le droit international public économique. Le Plan d'action du Conseil n'a pas fait l'objet d'une consultation auprès des destinataires des prestations de l'ISDC et/ou d'experts indépendants. Le CDF a constaté la traçabilité réduite des décisions des organes de l'Institut (Conseil et Direction). Celle-ci est manifeste dans la mise en œuvre des objectifs stratégiques. La

pertinence et l'utilité des rapports y relatifs de l'ISDC restent réduites. Le CDF invite l'ISDC à les améliorer en valorisant ses données financières et statistiques internes.

Le CDF recommande aussi à l'Institut d'analyser de manière systématique les besoins des destinataires de ses missions légales, particulièrement de l'administration fédérale et des autorités judiciaires, pour établir les futurs objectifs stratégiques du Conseil fédéral (2024–2027). L'ISDC est aussi invité à établir des sous-objectifs clairs en regard de chaque objectif stratégique du Conseil fédéral.

Une formalisation de la gestion opérationnelle en cours

L'ISDC se distingue au sein de l'administration fédérale par un faible niveau de satisfaction de ses collaborateurs. Les résultats de l'enquête approfondie conduite auprès de tous les offices de la Confédération en 2020 faisaient état d'un mécontentement du personnel particulièrement élevé vis-à-vis du processus décisionnel de la Direction de l'Institut. Les organes de l'ISDC ont pris des mesures pour l'améliorer. Le CDF salue le mandat complémentaire donné par le Conseil de l'ISDC à un expert indépendant pour examiner les causes de cette insatisfaction. L'impact des mesures pourra être évalué sur la base des résultats de la prochaine enquête de satisfaction approfondie en 2023.

Le Conseil de l'ISDC favorise désormais une plus grande rotation du personnel, une mobilité internationale et une priorité de recrutement des postes de juristes donnée à des profils de chercheurs académiques. Pour ces derniers, le CDF a constaté le caractère relatif donné par la Direction à l'exigence légale de maîtrise d'une langue nationale. Il suggère que cette question soit clarifiée avec l'Office fédéral du personnel. Les critères de fixation des taux d'occupation ne sont, quant à eux, pas documentés.

Le processus d'établissement d'avis de droit et d'analyse comparative est conforme aux dispositions légales et réglementaires. Il a été appliqué de façon adéquate. Le CDF n'a relevé aucun dysfonctionnement systématique et souligne les retours positifs des offices fédéraux. Le processus de présélection présente toutefois un potentiel d'amélioration. Le CDF a constaté que l'insuffisance des compétences a été en l'espèce invoquée par l'ISDC pour ne pas entrer en matière sur des demandes de tribunaux dans un domaine non exclu par la stratégie du Conseil (droit des contrats). Dans ces cas comme pour les autres refus, l'ISDC fournit systématiquement les noms de potentiels experts externes à l'Institut.

Le CDF n'a pas été en mesure de valider l'hypothèse du Conseil d'une étroite synergie entre recherche et avis de droit sur les effets attendus pour la qualité de ces derniers. Ce constat s'applique en particulier au domaine prioritaire de recherche du droit international public économique. Une hausse globale du temps investi par ses juristes dans le domaine de la recherche est observée. Le risque que le temps alloué à la recherche ne se fasse au détriment des demandes d'avis de droit existe. Le CDF recommande à l'ISDC de formaliser ce processus de recherche en définissant des critères et des plafonds en termes de ressources.