

**Rapport explicatif**  
**concernant la révision de la loi sur le contrôle des finances (LCF)**

**Mai 2010**

## Condensé

*Le présent projet de modification de la loi sur le Contrôle fédéral des finances répond à la motion (07.3282) de la commission du Conseil national tendant à améliorer la haute surveillance de l'impôt fédéral direct. Il s'agit de combler une lacune dans la surveillance financière. Actuellement, aucun organe indépendant de surveillance financière n'a de compétence expresse en matière d'impôt fédéral direct. Pour cette raison, des recettes fiscales de quelques milliards figurent dans le compte d'Etat sans avoir été auditées. Au cours de ces dernières années, le Contrôle fédéral des finances a tenté de combler cette lacune par le biais d'audits facultatifs des contrôles cantonaux des finances. Mais cette solution doit être considérée comme un échec car seuls quelques cantons procèdent à des audits réguliers.*

*Le projet redéfinit l'étendue de la surveillance financière de la Confédération, inchangée depuis 1967, par rapport à celle des cantons. La formulation légale doit correspondre aux tâches actuelles du CDF (renforcement de la révision externe) et tenir compte des changements intervenus dans l'exécution des tâches de l'Etat et dans la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Elle permet d'éliminer les divergences subsistant entre les différentes sections de la loi sur le Contrôle des finances et de renforcer la collaboration du CDF avec les contrôles cantonaux des finances.*

*L'art. 17 de la loi sur le Contrôle des finances est rédigé de manière à s'appliquer à tous les audits du CDF auprès des cantons. Il maintient le principe selon lequel le CDF n'a aucun droit de donner des instructions aux offices cantonaux. Les contestations du CDF sont adressées à l'office fédéral compétent pour donner des instructions en la matière.*

## Table des matières

|          |                                                                                    |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Contexte.....</b>                                                               | <b>5</b>  |
| 1.1      | Finances fédérales et surveillance financière .....                                | 5         |
| 1.2      | Surveillance financière en rapport avec les cantons .....                          | 6         |
| 1.3      | Impôt fédéral direct.....                                                          | 6         |
| 1.4      | Solution appliquée jusqu'ici.....                                                  | 7         |
| <b>2</b> | <b>Grandes lignes du projet.....</b>                                               | <b>8</b>  |
| 2.1      | Comblar la lacune d'audit.....                                                     | 8         |
| 2.2      | Etendue de la surveillance fédérale.....                                           | 8         |
| 2.3      | Contrôle administratif et surveillance financière .....                            | 8         |
| 2.4      | Assistance et collaboration .....                                                  | 9         |
| <b>3</b> | <b>Commentaire.....</b>                                                            | <b>9</b>  |
| <b>4</b> | <b>Autres modifications de loi en discussion.....</b>                              | <b>11</b> |
| <b>5</b> | <b>Conséquences .....</b>                                                          | <b>12</b> |
| 5.1      | Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération .....           | 12        |
| 5.2      | Conséquences pour les finances et le personnel des cantons et des communes .....   | 12        |
| <b>6</b> | <b>Classement d'interventions parlementaires et programme de la législature ..</b> | <b>12</b> |
| <b>7</b> | <b>Rapports avec le droit européen .....</b>                                       | <b>13</b> |
| 7.1      | Prescriptions de la Communauté européenne.....                                     | 13        |
| 7.2      | La Cour des comptes européenne.....                                                | 13        |
| <b>8</b> | <b>Exigences internationales .....</b>                                             | <b>14</b> |
| 8.1      | L'INTOSAI et la Déclaration de Lima.....                                           | 14        |
| 8.2      | Le Fonds monétaire international et l'OCDE .....                                   | 14        |
| <b>9</b> | <b>Bases juridiques.....</b>                                                       | <b>15</b> |
| 9.1      | Constitutionnalité .....                                                           | 15        |
| 9.2      | Forme de l'acte à adopter.....                                                     | 15        |

## Liste d'abréviations

|         |                                                                                                            |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AFC     | Administration fédérale des contributions                                                                  |
| BNS     | Banque nationale suisse                                                                                    |
| CC      | Cour des comptes européenne                                                                                |
| CDF     | Contrôle fédéral des finances                                                                              |
| Cst.    | Constitution fédérale                                                                                      |
| DFF     | Département fédéral des finances                                                                           |
| FMI     | Fonds monétaire international                                                                              |
| INTOSAI | Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques                |
| ISC     | Institutions supérieures de contrôle des finances publiques                                                |
| LCF     | Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances, loi sur le Contrôle des finances                        |
| LIFD    | Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct                                                                    |
| LSu     | Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités, loi sur les subventions                          |
| OCDE    | Organisation pour la collaboration et le développement économiques                                         |
| RPT     | Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons |
| UE      | Union européenne                                                                                           |

# 1 Contexte

La commission du Conseil national chargée de l'examen préalable de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (Commission 06.094-CN) a déposé le 7 mai 2007 une motion (07.3282) intitulée *Haute surveillance de l'impôt fédéral direct*. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter cette motion qui a finalement été transmise le 14 juin 2007. Les travaux préparatoires montrent en particulier qu'il est nécessaire d'améliorer la surveillance financière et de combler la lacune dans le domaine de l'impôt fédéral direct. Actuellement, aucun organe indépendant de surveillance financière n'a de compétence expresse en matière d'impôt fédéral direct. Pour cette raison, des recettes fiscales se montant à quelques milliards figurent dans le compte d'Etat sans avoir été contrôlées. Le présent projet a été élaboré par le Contrôle fédéral des finances (CDF) en collaboration avec l'Administration fédérale des contributions (AFC) et la Confédération suisse des contrôles des finances.

## 1.1 Finances fédérales et surveillance financière

Les articles 167, 169, al. 1, 183 et 187, al. 1, let. a, de la Constitution fédérale (Cst., RS 101), qui décrivent les tâches de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, sont déterminants en matière de finances fédérales. Le Conseil fédéral élabore le plan financier ainsi que le projet de budget et établit le compte d'Etat. Il veille en outre à une gestion financière correcte. L'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération, établit le budget et approuve le compte d'Etat. La loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0) régit l'activité de l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière: le Contrôle fédéral des finances (CDF). Le CDF assiste l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral dans l'exercice de leurs attributions constitutionnelles. Les cantons n'ont aucune tâche d'exécution dans le cadre de la loi sur le Contrôle des finances. Conformément aux usages internationaux, le CDF surveille, à titre d'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière, l'établissement du compte d'Etat ainsi que les finances de la Confédération (dépenses et recettes) à toutes les phases de l'exécution du budget. Le compte d'Etat de la Confédération est révisé selon les standards usuels de l'économie privée en vigueur pour les entreprises de révision.

Il faut une base légale si l'on entend soustraire certains domaines à la surveillance financière du CDF. De telles exceptions sont inscrites à l'article 19 LCF pour la Banque nationale suisse (BNS) et la Caisse nationale suisse en cas d'accidents (Suva). La Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) constitue la seule exception relevant d'une loi spéciale (art. 36, al. 6, de la loi fédérale sur la radio et la télévision, RS 784.40). L'exception concernant la BNS se justifie par la nécessité d'élaborer la politique monétaire de manière indépendante, tandis que celle de la SSR résulte de la protection de la liberté d'expression.

En raison de sa fonction et de son indépendance, un organe de surveillance financière occupe une position particulière. Un Etat peut concevoir cette autorité de plusieurs manières. Il peut le rattacher au gouvernement, au parlement ou au pouvoir judiciaire, ou encore l'établir comme «quatrième pouvoir». L'essentiel est que l'organe de contrôle soit indépendant sur les plans financier, institutionnel et personnel, notamment à l'égard des personnes ou des entités contrôlées, ce qui ressort de l'autonomie de la formulation de son programme de travail. Les cantons ont établi leur contrôle des finances selon divers modèles. Certains l'ont rattaché au parlement ou à des commissions parlementaires, d'autres l'ont même établi

sous la forme d'une cour des comptes, alors que d'autres encore l'ont attribué, comme le CDF, au département des finances, mais sans le soumettre aux instructions de ce dernier. Tout en faisant partie de l'administration fédérale décentralisée, le CDF, de par son mandat et sa structure, n'est pas une unité administrative au sens usuel.

## **1.2 Surveillance financière en rapport avec les cantons**

La LCF règle la surveillance financière globale relevant de l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. A l'instar de la Constitution fédérale, elle ne prévoit aucun transfert de tâches de surveillance ou d'exécution de la Confédération vers les cantons. En tant que corporations, ces derniers ne sont d'ailleurs pas soumis au contrôle des finances de la Confédération. Il n'y a pas non plus consolidation de leurs comptes annuels avec le compte d'Etat.

C'est en 1967 qu'on a introduit pour la première fois dans la loi sur le Contrôle des finances une règle concernant le *rapport avec les cantons*. Intitulé *Limites de la surveillance de la Confédération*, l'art. 16, al. 1, LCF établit que le Contrôle fédéral des finances vérifie l'emploi des prestations financières fédérales auprès des cantons qui en reçoivent, en tant qu'une loi ou un arrêté fédéral prévoit ce contrôle (par exemple art. 95 de la loi sur l'asile, RS 142.31). L'al. 2 subordonne tous les autres contrôles à l'accord des gouvernements cantonaux. Les deux dispositions se limitent à vérifier l'emploi des prestations financières fédérales.

En 1967, le CDF contrôlait et visait préalablement encore *toutes* les pièces comptables de la comptabilité fédérale. Les prestations n'étaient payées qu'après. Les paiements aux cantons se faisaient également de cette manière. Ces procédures ne sont plus possibles aujourd'hui et ne sont d'ailleurs plus nécessaires en raison du progrès technique. Mais si la LCF en vigueur actuellement admet comme auparavant la révision concomitante des ordonnances de paiement, elle le limite à des échantillonnages. Dès lors, pour faire correspondre l'activité du CDF à celle d'un organe de révision, la loi met au premier plan la compétence du CDF en matière d'audit du compte d'Etat et de toutes les phases d'exécution du budget (art. 6 LCF).

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a entraîné une autre modification des tâches du CDF dans les cantons sans que celle-ci se répercute dans les art. 16 ou 17 LCF. D'une part, le CDF vérifie auprès des cantons les données livrées pour le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Ces audits font partie de la surveillance fédérale, mais, comme il ne s'agit pas de vérifier l'emploi de prestations fédérales, ils ne tombent pas sous le coup de l'actuel article 16 LCF. D'autre part, depuis l'entrée en vigueur de la RPT, les tâches communes doivent être fixées dans des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons. Ces dernières règlent la surveillance financière en accord avec le CDF (art. 20a de la loi sur les subventions, RS 616.1). La formule de base développée par le CDF pour le règlement de la surveillance financière dans les conventions-programmes correspond à la collaboration habituelle (art. 16, al. 3, LCF) et ne pose aucun problème d'exécution.

## **1.3 Impôt fédéral direct**

Dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11), la taxation et la perception de l'impôt fédéral direct effectuées par les cantons sont placées sous la surveillance de la Confédération. Dans la section relative aux autorités fiscales (art. 102 ss LIFD), certaines

activités de surveillance sont expressément décrites comme tâches de l'AFC. Cette surveillance est très étendue. L'AFC considère sa tâche comme un contrôle administratif dans le domaine fiscal et non pas comme une surveillance financière. Elle concentre sa surveillance avant tout sur la taxation (conformité au droit matériel) et sur la formation du personnel des administrations fiscales cantonales (application correcte du principe d'égalité devant la loi). L'AFC approuve le présent projet de généralisation de la surveillance financière. Sur la base de ses expériences, elle ne craint aucun chevauchement des contrôles.

Actuellement, les cantons reçoivent 17 % des recettes de l'impôt fédéral direct. Selon le décompte, ils restituent à la Confédération 83 % des recettes. Cependant, les recettes de l'impôt fédéral direct apparaissent entièrement dans les recettes du compte d'Etat et à 17 % dans les charges de transfert au titre des parts de tiers aux recettes fédérales, ce qui correspond au principe du produit brut en vigueur dans la présentation des comptes de la Confédération. Les parts de l'impôt fédéral direct retenues par les cantons sont désignées comme comptes de passage ou charges de transfert. Ce sont des revenus fédéraux dont la Confédération ne peut pas disposer librement pour financer ses tâches générales<sup>1</sup>.

#### **1.4 Solution appliquée jusqu'ici**

Avec le renforcement de l'activité de révision externe du CDF et l'introduction des normes d'audit de la Chambre fiduciaire suisse, il fallait trouver une solution pour combler la lacune d'audit de l'impôt fédéral direct. En 2002, le CDF a créé avec les contrôles cantonaux des finances le groupe de travail «Impôts» de la Conférence suisse des contrôles des finances et a mis sur pied dans ce cadre un programme d'audit pour l'impôt fédéral direct et l'impôt anticipé. Il s'agit d'auditer tous les trois ans l'ensemble des domaines relevant de la surveillance financière du registre fiscal au versement. Ce cadre d'audit a été soumis aux contrôles cantonaux des finances avec une convention portant sur l'exécution de ces examens facultatifs. Quinze cantons ont signé la convention mais l'un d'entre eux a fait remarquer que ses ressources excluaient un audit annuel.

Ces dernières années, le programme d'audit établi par les contrôles des finances a permis, par exemple, de constater des écarts entre la comptabilité fiscale et financière des cantons d'une part, et les chiffres qui avaient été annoncés à l'AFC d'autre part. Il a aussi permis de découvrir une surveillance insuffisante en ce qui concerne les débiteurs et une gestion lacunaire des actes de défaut de biens. Les décomptes sont souvent livrés en retard. Un contrôle a même révélé que la part de l'impôt à la source revenant à la Confédération n'a pas été versée pendant plusieurs années. Dans de nombreux cas, la preuve, l'autorisation et la traçabilité des corrections n'ont pas été fournies. Les contrôles ont incité les autorités à réaliser et évaluer elles-mêmes des tests, notamment en matière de plausibilité, et à recourir aux principaux éléments d'un système de contrôle interne.

Par le passé, des rapports d'audit ont été transmis au CDF à intervalles irréguliers, indépendamment du fait que l'autorité cantonale s'y soit engagée ou non. Depuis 2002, le CDF a entrepris des audits communs avec les organes cantonaux dans 19 cantons. En 2008, huit rapports d'audit ainsi qu'un avis de révision ont été présentés au CDF. Or, seuls trois cantons remplissent sur trois ans les prescriptions établies dans le cadre d'audit. La solution des

---

<sup>1</sup> Compte d'Etat 2008, tome 1, Evolution des finances fédérales, pp. 21 et 25, et Explications concernant le compte, p. 56

examens facultatifs par les contrôles cantonaux des finances doit aujourd'hui être considérée comme un échec.

L'expérience montre qu'il faut tenir compte des ressources et des particularités cantonales. La révision a fait l'objet d'une discussion au sein de la Conférence suisse des contrôles des finances et de son groupe de travail «Impôts». On est tombé d'accord sur la coordination des activités d'audit et l'échange direct des résultats entre les autorités concernées, mais pas sur un projet de reprise intégrale de la surveillance financière par les contrôles cantonaux des finances. La critique a porté sur l'incompatibilité de ce projet avec la fonction et l'indépendance des organes cantonaux de contrôle des finances, qui fonctionnent comme les «organes de révision» des cantons et veulent concentrer leur travail sur les finances cantonales.

## **2 Grandes lignes du projet**

### **2.1 Combler la lacune d'audit**

La motion demande des améliorations dans la surveillance financière de la perception et du versement de l'impôt fédéral direct afin d'en garantir la régularité. On peut atteindre ce but en comblant la lacune d'audit existante. Les expériences des dernières années ont montré qu'il faut introduire une surveillance financière uniforme dans tous les cantons dans le domaine de l'impôt fédéral direct. Pour quelques cantons, le projet de loi ne changera pas grand-chose car ils auditent déjà l'impôt fédéral direct. Dans les cantons où il n'y a pas d'audit ou uniquement des audits partiels, le CDF s'entendra avec les contrôles cantonaux des finances sur la procédure conformément à l'art. 16, al. 3, LCF.

### **2.2 Etendue de la surveillance fédérale**

Les expériences faites durant les quatre dernières décennies ont montré que l'étendue de la surveillance financière en rapport avec les cantons n'est pas réglée de manière suffisamment claire dans la loi sur le Contrôle des finances. C'est la lacune d'audit dans l'impôt fédéral direct qui est la plus grave. Le projet clarifie cette situation. Si le budget et le compte d'Etat dans leur totalité sont soumis à l'audit d'un organe de surveillance financière, la surveillance financière (art. 16 LCF) ne peut plus aujourd'hui se limiter à l'emploi des prestations financières.

Les règles d'exception des lois spéciales restent inchangées. Le projet renonce à une réglementation de la surveillance financière dans la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD), car l'art. 2 LIFD soumet déjà la taxation et la perception de l'impôt à la surveillance de la Confédération. C'est pourquoi le projet propose une nouvelle réglementation dans la loi sur le Contrôle des finances qui s'harmonise avec la réglementation de la loi sur l'impôt fédéral direct et qui comble la lacune d'audit existante.

### **2.3 Contrôle administratif et surveillance financière**

La coexistence du contrôle administratif et de la surveillance financière n'est pas nouvelle et n'entraîne pas automatiquement des chevauchements. Bien au contraire, l'autorité fiscale ne peut pas se soustraire à sa tâche de contrôle administratif en invoquant la surveillance financière. Ce principe vaut tant à l'égard des offices de subventions que de l'autorité fiscale. La

surveillance financière ne repousse pas au second rang ni ne rend superflu la surveillance administrative de l'autorité fiscale. Le message de 1967 expliquait déjà qu'il fallait établir une fois pour toutes que le CDF exerce également la surveillance financière lorsqu'un contrôle interne est prévu par la législation ou des statuts (art. 8, al. 3, LCF).

## **2.4 Assistance et collaboration**

L'assistance et la collaboration ne sont pas nouvelles dans la loi sur le Contrôle des finances. Il y a déjà quarante ans, le législateur fédéral partait du principe que les autorités cantonales devaient collaborer avec le CDF. Ce dernier doit pouvoir compter sur leur soutien inconditionnel (art. 16, al. 4, LCF) lors des audits auprès des cantons. La collaboration entre le CDF et les contrôles des finances cantonaux n'oblige pas les cantons à procéder à des révisions pour la Confédération. Les contrôles cantonaux des finances sont les «organes de révision» des cantons et doivent exécuter leurs tâches conformément aux prescriptions cantonales. Les cantons sont autonomes dans ce domaine. Ils peuvent définir librement les tâches, les ressources ou encore la position institutionnelle de leur contrôle des finances. Ils peuvent même renoncer à mettre sur pied un organe propre de surveillance financière.

Les tâches des contrôles cantonaux des finances peuvent se chevaucher avec celles du CDF. Il est alors indispensable de communiquer le programme de contrôle prévu si l'on veut éviter les redondances. Les autorités concernées doivent déterminer le degré de collaboration dans chaque cas concret. On peut alors tenir compte de la disparité des ressources et des particularités des cantons. La collaboration est donc la règle, mais elle se limite souvent à la coordination et à l'échange d'informations.

## **3 Commentaire**

### **Article 16 Limites de la surveillance de la Confédération**

L'article 16 sur les *limites de la surveillance de la Confédération* traite de la vérification (al. 1), de la collaboration (al. 3) et de l'entraide administrative des cantons (al. 4, inchangé).

#### *Article 16, alinéa 1 (nouveau)*

Désormais, la surveillance financière s'étend à toutes les subventions fédérales, aux parts des recettes de la Confédération affectées aux cantons et aux tâches que ces derniers assument dans le domaine fiscal. Les lois spéciales dans le domaine des subventions (agriculture, protection de l'environnement et du paysage, politique régionale, mensuration officielle, etc.) ont déjà été remaniées dans le cadre de la RPT. Ces modifications concernent la surveillance financière fixée dans les conventions-programmes en vertu de la loi sur les subventions ou dans des règlements tels que l'art. 95 de la loi sur l'asile. Le présent projet de révision de la LCF répond à ces modifications légales. Les parts affectées des recettes de la Confédération concernent actuellement l'impôt sur l'alcool et l'impôt sur les huiles minérales, tandis que l'art. 16 LCF ne s'appliquera toujours pas à la part des cantons à l'impôt fédéral direct, parce que ces fonds n'ont aucune affectation particulière. Par contre, l'*accomplissement* de tâches de la Confédération dans le domaine fiscal doit pouvoir être vérifié. Dans ce domaine, c'est l'impôt fédéral direct qui est principalement concerné.

Le contrôle en matière d'impôt fédéral direct doit se limiter au système de contrôle interne, à la tenue du registre, à la perception et à la comptabilité. L'organisation des autorités canto-

nales d'exécution est régie par le droit cantonal, à moins que le droit fédéral en dispose autrement (art. 104, al. 4 LIFD). De nombreuses dispositions du droit fédéral servent à garantir une taxation exacte et uniforme ainsi qu'une perception correcte et intégrale de l'impôt. A cette fin, la fiabilité des processus du système de contrôle interne est contrôlée. Les autorités cantonales devraient assurer le minimum de contrôle propre à éviter l'essentiel des erreurs et irrégularités. En ce qui concerne la tenue du registre, l'accent est mis sur l'intégralité et la fiabilité du registre ainsi que sur l'actualité des données. En matière de perception, l'attention sera portée en particulier sur l'encaissement complet et dans les délais ainsi que sur la cohérence des écarts. Au niveau de la comptabilité, la régularité est souvent compromise par une comptabilité d'exercice inexacte ou des écarts entre la comptabilité fiscale et financière des cantons et l'état sommaire (formulaire 57) d'une part, et les chiffres annoncés à l'AFC d'autre part.

Les règlements spéciaux (par ex. l'art. 6 de l'ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance maladie [ORPM; RS 832.112.4] ou l'Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire [OUMin; RS 725.116.21]) ne sont pas concernés par la présente modification de la LCF. Comme inscrit à l'art. 8, al. 3, LCF, le CDF a la possibilité d'exercer une surveillance financière lorsqu'un contrôle interne est prévu par la législation ou des statuts.

#### *Article 16, alinéa 2 (biffer)*

Avec la reformulation des limites de la surveillance fédérale à l'alinéa 1 de cet article, l'alinéa 2 n'est plus nécessaire. Il peut donc être supprimé purement et simplement. Cela permet également de remanier l'article 17 dans un souci d'harmonisation.

#### *Article 16, alinéa 3*

Cet alinéa règle aujourd'hui déjà la collaboration entre le CDF et les organes de surveillance financière des cantons, lorsque le premier effectue une vérification auprès des cantons. La deuxième phrase de l'alinéa 3 en vigueur permet au CDF de déléguer cette tâche aux contrôles cantonaux des finances. Certains organes cantonaux craignent aujourd'hui que cette disposition soit interprétée de manière à ce que la Confédération et le CDF puissent leur attribuer des mandats et des tâches. Pour cette raison, le texte de loi est ici complété, précisant que l'accord des contrôles cantonaux des finances est nécessaire pour que le CDF puisse leur déléguer certaines tâches de vérification. Si le CDF n'obtient pas l'accord des cantons, il effectue lui-même la vérification.

Outre le principe de collaboration déjà en vigueur, celui de l'échange d'informations sur les activités de surveillance prévues et sur les résultats des audits doit également être fixé dans la loi. Naturellement, cela ne concerne *pas l'ensemble* des vérifications faites aux deux niveaux étatiques, mais uniquement celles qui présentent des points de convergence. Cela doit permettre d'éviter les doublons non seulement au niveau du contrôle lui-même, mais également lors de la phase de planification. C'est d'ailleurs pratique courante dans le cadre de la collaboration avec la majorité des contrôles cantonaux des finances. Dans deux cantons, les organes de surveillance financière ne sont légalement pas autorisés à transmettre directement leurs rapports aux autorités fédérales. Le problème devrait toutefois être supprimé avec cette mention explicite dans la loi fédérale.

## **Article 17     Constat de la révision, contestations et rapports**

Le titre marginal de l'art. 17 LCF est complété en conformité avec les articles 12 et 14 LCF. L'article 17 est reformulé en fonction des autres dispositions de la LCF.

### *Article 17, alinéas 1 et 2 (nouveaux)*

Comme pour toute autre vérification, le CDF communique par écrit le constat de sa révision à l'organe concerné et lui offre la possibilité de prendre position. Le CDF n'aura comme par le passé pas le droit de donner des instructions aux cantons. Il faudra donc que le service fédéral compétent se charge de traiter les contestations avec les organes cantonaux. Cette réglementation, elle non plus, n'est pas nouvelle. Elle permet surtout d'éliminer les craintes que le CDF puisse, dans le domaine fiscal, intervenir dans les décisions de taxation matérielles. La situation est la même dans le cas de l'impôt fédéral direct que dans d'autres domaines des impôts et des subventions: c'est le service fédéral compétent qui doit prendre toutes les mesures nécessaires. La nouvelle disposition sur la procédure s'applique à toutes les vérifications telles que celles qui sont fixées dans le cadre de conventions-programmes (art. 20a LSu; RS 616.1), celles qui concernent le domaine de la migration (art. 95 de la loi sur l'asile; RS 142.31) ou celles qui se rapportent aux données fournies en vue de la péréquation financière et de la compensation des charges (art. 6, let. j, LCF).

### *Article 17, alinéa 3 (nouveau)*

Dans le cas des révisions menées auprès des cantons également, le CDF travaille dans le but d'assister le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. De ce fait, les rapports sont remis à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au chef du département concerné. Cette procédure est nouvelle. Jusqu'à présent, le CDF établissait ses rapports en vertu de l'art. 14, al. 1, LCF.

## **4     Autres modifications de loi en discussion**

Le présent projet n'a pas de lien avec les conventions de double imposition et les thèmes de la soustraction d'impôt et de la fraude fiscale. Son objectif n'est pas non plus d'accroître les recettes de l'Etat ni d'augmenter ou d'abaisser l'impôt des citoyens. En revanche, elle comble la lacune actuelle et permet un audit de l'impôt fédéral direct, en tant que partie intégrante du compte d'Etat, qui soit conforme aux normes d'audit applicables en la matière (art. 6, let. b, LCF). Elle rend ainsi possible pour le CDF d'examiner l'ensemble de la gestion financière lors de toutes les phases de l'exécution du budget (art. 6, let. a, LCF). Le projet de loi apporte une harmonisation dans tous les domaines, même dans ceux où la surveillance financière ne pose actuellement aucun problème. Les réglementations particulières en vigueur, dont les bases légales sont spéciales, ne changent pas et doivent continuer à être prises en considération.

## **5 Conséquences**

### **5.1 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération**

Le CDF continuera à fixer son programme annuel en l'orientant sur les risques et à aborder et vérifier certains sujets selon les besoins. Plus l'AFC et les contrôles cantonaux des finances réaliseront des audits et des rapports fiables, moins le CDF devra effectuer de vérifications. A cet effet, la communication des programmes de contrôle et des résultats des travaux d'audit reste indispensable pour éviter les doublons. Le contexte n'accorde au CDF que très peu de jours supplémentaires pour faire ses vérifications, car, aujourd'hui déjà, une partie de l'impôt fédéral direct destinée à la péréquation financière et à la compensation des charges est vérifiée. Cela suppose que les contrôles cantonaux des finances consacrent au moins autant d'efforts qu'auparavant au domaine de l'impôt fédéral direct. Un audit efficace de la perception de l'impôt permettra essentiellement de déceler les procédures qui sont sources d'erreurs. Vu que, dans quelques cantons, les organes cantonaux de surveillance financière n'ont procédé à aucune vérification depuis des années en matière d'impôt fédéral direct, le champ d'audit est vaste. Cependant, le CDF continuera à encourager à l'avenir la collaboration avec les organes cantonaux de surveillance financière et à prendre en compte les examens des contrôles cantonaux des finances pour définir son propre plan de révision en matière d'impôt fédéral direct.

### **5.2 Conséquences pour les finances et le personnel des cantons et des communes**

A ce jour, la plupart des cantons disposent déjà d'organes cantonaux de surveillance financière professionnels et indépendants. La présente révision renforce la collaboration verticale entre la Confédération, les cantons et, le cas échéant, les communes, en vertu des lignes directrices du Conseil fédéral<sup>2</sup>. Le projet de loi laisse les contrôles cantonaux des finances décider s'ils souhaitent engager leurs propres ressources pour effectuer des vérifications dans le domaine de l'impôt fédéral direct ou d'autres composants du compte d'Etat de la Confédération, et si oui, dans quelle mesure.

## **6 Classement d'interventions parlementaires et programme de la législature**

La motion 07.3282 de la Commission du Conseil national chargée du dossier RPT (Commission 06.094-CN) a été déposée le 14 juin 2007. Le classement de la motion est proposé avec la présente révision de la loi sur le Contrôle des finances. Le projet n'est mentionné ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 639) ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 7745).

---

<sup>2</sup> Lignes directrices du 16 octobre 2002 à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes.

## **7 Rapports avec le droit européen**

### **7.1 Prescriptions de la Communauté européenne**

Aucun engagement international pris par la Suisse n'est concerné par l'introduction de la compétence d'examen du CDF dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT (art. 6, let. j, LCF), qui lui permet même de consulter les dossiers fiscaux relatifs aux impôts cantonaux<sup>3</sup>. De même, le fait que l'organe suprême de surveillance financière d'un Etat exerce cette surveillance sur l'ensemble des finances étatiques ou consulte des dossiers fiscaux n'entre pas en conflit avec le droit européen. Si on parle, au niveau international, d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) – l'équivalent suisse étant l'organe suprême en matière de surveillance financière –, il faut partir du principe que ces institutions répondent aux exigences de la Déclaration de Lima. La présente révision vise à satisfaire à ces critères.

### **7.2 La Cour des comptes européenne**

La solution choisie par l'Union européenne est comparable au présent projet. Au sein de l'UE, la Cour des comptes européenne (CdCE) vérifie tous les fonds de l'UE, soit toutes les recettes et dépenses. La collaboration entre la CdCE et les ISC nationales est également semblable à celle envisagée par le présent projet de loi, étant donné que la collaboration de chaque ISC est la bienvenue, mais qu'elle se déroule sur une base volontaire. Le soutien à la CdCE est dû dans tous les cas.

La collaboration de la CdCE avec les ISC des Etats membres de l'UE est liée à la compétence de la Cour en matière de vérification des ressources de l'Union européenne. Etant donné que ces ressources sont en général gérées par les autorités des pays concernés et que les ISC contrôlent ces dernières, une étroite collaboration est indispensable pour garantir une exécution efficace des tâches. Cette collaboration se déroule en premier lieu dans le cadre du Comité de contact des ISC des pays membres de l'UE, dans le respect de l'indépendance et du mandat constitutionnel des différentes institutions de contrôle des finances publiques. Le Comité de contact encourage la collaboration et fait en sorte que des initiatives communes destinées à développer les méthodes d'audit et à accroître l'efficacité opérationnelle des institutions concernées puissent être mises en œuvre. La structure-cadre du Comité de contact permet aussi à ses membres de s'entendre sur le respect des engagements prévus à l'art. 248, al. 3, du traité instituant la Communauté européenne, selon lequel les vérifications de la CdCE s'effectuent en liaison avec les ISC. Outre un échange d'informations entre les ISC et la CdCE facilité, cette structure a permis de réaliser des progrès considérables au niveau de la coopération de ces institutions qui contrôlent comment les biens de la communauté sont gérés<sup>4</sup>. La tâche principale de la CdCE consiste à présenter un rapport annuel sur l'utilisation des fonds de la communauté. Cependant, la Cour utilise

---

<sup>3</sup> Message sur la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT (FF 2007 597). Dans le cadre de son premier message sur la RPT (FF 2002 2393), le Conseil fédéral a effectué une analyse complète et apprécié l'ensemble du projet dans une perspective de politique européenne.

<sup>4</sup> Cour des comptes européenne, voir le site: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/cooperation>.

une part importante de ses ressources pour contrôler le capital propre, c'est-à-dire les recettes de l'Union européenne, même s'il n'y a au sein de l'UE aucun impôt européen que les Etats membres auraient à encaisser. Dans la pratique, la CdCE informe à temps de ses contrôles les cours des comptes nationales afin qu'elles puissent décider si elles souhaitent participer à ces révisions, et de quelle façon. Pour améliorer encore la coopération, la CdCE et les ISC échangent régulièrement leurs avis et informations.

## **8 Exigences internationales**

### **8.1 L'INTOSAI et la Déclaration de Lima**

La Déclaration sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques (dite Déclaration de Lima), que l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) a établie comme *magna charta* des contrôles des finances publiques lors du 9<sup>e</sup> congrès tenu à Lima en octobre 1977, détermine le standard minimum à respecter du point de vue de l'indépendance et de l'activité des ISC. La Déclaration de Lima a été réaffirmée et renforcée en 2007, à l'occasion de sa 30<sup>e</sup> année d'existence, lors du congrès de l'INTOSAI à Mexico. Cette déclaration n'a rien perdu de son actualité<sup>5</sup>.

Selon la section 18, ch. 3, de la Déclaration de Lima, toutes les opérations liées aux finances publiques doivent être soumises au contrôle des ISC, qu'elles figurent d'une manière ou d'une autre dans le budget général de l'Etat ou qu'elles n'y figurent pas. Les éléments de la gestion financière qui n'apparaissent pas au budget de l'Etat ne sont pas pour autant soustraits au contrôle de l'ISC. La section 20 comprend d'autres explications sur le contrôle des contributions publiques. Les ISC doivent pouvoir contrôler la perception des contributions publiques et, pour ce faire, doivent avoir accès aux dossiers fiscaux individuels. Le contrôle des contributions publiques est en premier lieu un contrôle de la conformité aux lois et de la régularité. L'impôt fédéral direct fait partie intégrante du Compte d'Etat de la Confédération<sup>6</sup> et, à l'heure actuelle, ne peut cependant pas être contrôlé par le CDF. La présente révision de la loi sur le contrôle des finances remédie à cette lacune.

### **8.2 Le Fonds monétaire international et l'OCDE**

Pour vérifier si les pays membres respectent le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, le Fonds monétaire international (FMI) s'appuie sur les principes fixés dans le Manuel sur la transparence des finances publiques (2007)<sup>7</sup>. Dans ses audits de l'ISC d'un Etat, le FMI se réfère à la Déclaration de Lima (pages 130 et suivantes du Manuel). Dans ce contexte, l'établissement d'un rapport à l'attention du Parlement joue un rôle central. Selon les chiffres 4.3.1 et 4.3.2 du Code de bonnes pratiques en matière de

---

<sup>5</sup> Déclaration de Lima, norme internationale des institutions supérieures de Contrôle des finances publiques (ISSAI 1) de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), éd. Secrétariat général de l'INTOSAI, c/o Österreichischer Rechnungshof, A-1033 Vienne.

<sup>6</sup> Compte d'Etat 2008, tome 1, Explications concernant le compte, page 56

<sup>7</sup> URL: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf>

transparence des finances publiques, les finances publiques doivent être soumises à des audits d'un organisme indépendant du pouvoir exécutif, qui doit présenter tous ses rapports aux autorités législatives. L'OCDE évalue elle aussi les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques des Etats, en se fondant sur la Déclaration de Lima de l'INTOSAI. Le projet de loi remplit ces objectifs.

## **9 Bases juridiques**

### **9.1 Constitutionnalité**

La modification de la LCF s'appuie sur les articles 167 et 169, al. 1, de la Constitution.

### **9.2 Forme de l'acte à adopter**

La modification d'une loi fédérale doit revêtir la forme d'une loi fédérale.