



Rapport sur les résultats de la consultation relative à la révi-
sion de la loi sur le contrôle des finances
(art. 16 et 17 LCF)

(26 mai au 17 septembre 2010)

Octobre 2010

Tables de matières

1	Contexte.....	3
2	Teneur de l'objet soumis à consultation	3
3	Les résultats en bref.....	3
3.1	Réponses	3
3.2	Les divers types de réponses	4
3.2.1	Large adhésion au projet	4
3.2.2	Approbation du projet avec réserves et compléments	4
3.2.3	Rejet de certaines parties du projet (art. 16 al. 1 LCF), avec proposition subsidiaire... 5	5
3.2.4	Rejet de certaines parties du projet (art. 16 al. 1 LCF), sans proposition subsidiaire... 5	5
3.2.5	Rejet du projet dans son ensemble, avec proposition subsidiaire..... 5	5
3.2.6	Rejet du projet dans son ensemble, sans proposition subsidiaire..... 6	6
3.2.7	Les divers types de réponses sous forme de tableau	7
4	Remarques sur les diverses dispositions.....	8
4.1	Article 16 LCF	8
4.1.1	Remarques générales.....	8
4.1.2	Article 16 alinéa 1 LCF.....	8
4.1.3	Article 16 alinéa 2 LCF (abrogation)	13
4.1.4	Article 16 alinéa 3 LCF.....	13
4.2	Article 17 LCF	15
4.2.1	Remarques générales.....	15
4.2.2	Article 17 alinéa 1 LCF.....	15
4.2.3	Article 17 alinéa 2 LCF.....	15
4.2.4	Article 17 alinéa 3 LCF.....	16
	Annexe 1 : Abréviations et acronymes	17
	Annexe 2 : Statistique des avis.....	19
	Annexe 3 : Liste des participants à la consultation.....	19
	Annexe 4 : Liste des destinataires	20

1 Contexte

En réponse à la motion 07.3282 intitulée *Haute surveillance de l'impôt fédéral direct* et déposée par la commission du Conseil national pour la RPT (Commission 06.094-CN), le Conseil fédéral a fait connaître son intention de réviser la loi fédérale sur le Contrôle des finances (LCF ; RS 614.0). Il a ouvert la procédure de consultation le 26 mai 2010, et chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de son exécution. Les destinataires étaient les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, 14 partis politiques, trois associations faîtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne, huit associations faîtières nationales des milieux économiques et la Conférence suisse des impôts (CSI). La consultation s'est achevée le 17 septembre 2010.

2 Teneur de l'objet soumis à consultation

Les modifications envisagées de l'article 16 alinéa 1 LCF doivent permettre au CDF de mener des vérifications auprès des cantons qui bénéficient de subventions de la Confédération ou de parts affectées aux recettes de la Confédération, ou qui assument des tâches de la Confédération dans le domaine de l'impôt fédéral direct. Contrairement aux audits dans le domaines des subventions ou des parts affectées aux recettes de la Confédération, les vérifications du CDF en matière d'impôt fédéral direct doivent se limiter au système de contrôle interne, à la tenue des registres, à la perception de l'impôt et à la régularité de la comptabilité. L'alinéa 2 de la disposition en vigueur sera abrogé. L'alinéa 3 de l'article 16 LCF précise que le CDF ne peut déléguer aux cantons certaines tâches de vérification qu'avec leur accord. De plus, le CDF et les organes cantonaux de surveillance financière s'informeront mutuellement sur les activités de surveillance prévues et sur les résultats des contrôles.

Dans sa nouvelle teneur, l'article 17 LCF est conçu de manière à s'appliquer à toutes les vérifications du CDF auprès des cantons. Il confirme le principe selon lequel le CDF ne peut donner d'instructions aux cantons: les contestations éventuelles sont adressées à l'office fédéral habilité à donner des instructions en la matière.

3 Les résultats en bref

3.1 Réponses

Des 54 destinataires de la procédure de consultation, 35 se sont exprimés sur le contenu du projet, et deux (*PCS et Union patronale suisse*) ont explicitement renoncé à émettre un avis. Parmi les organisations et organes non consultés, trois se sont exprimés : une association faîtière des milieux économiques et deux contrôles des finances du niveau cantonal et communal.

Les réponses peuvent être regroupées en six types : large adhésion au projet, adhésion sous réserve et propositions complémentaires, rejet de certaines parties du projet avec ou sans proposition subsidiaire, rejet du projet dans son ensemble avec ou sans proposition subsidiaire.

La majorité des *cantons* et la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* rejette les modifications de l'article 16 alinéa 1 LCF (14 cantons et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances), 13 cantons et la Conférence formulant une proposition subsi-

diaire pour le cas où l'on ne pourrait renoncer aux modifications. Trois cantons sont opposés au projet dans son ensemble tout en émettant une proposition subsidiaire. Sept cantons approuvent le projet sous réserve ou en proposant des compléments, un canton approuve sans réserve les modifications. La plupart des *partis politiques* approuvent les modifications sur le fond (3), l'un d'entre eux ne formulant aucune réserve ni proposition de complément. Un parti rejette l'ensemble du projet sans proposition subsidiaire.

Une majorité des *associations faitières* (des milieux économiques et du secteur public) approuvent les modifications envisagées (5), trois d'entre elles formulent des réserves et des compléments.

Une association rejette toutes les modifications sans proposition subsidiaire.

Les *contrôles des finances* qui se sont exprimés dans le cadre de la consultation approuvent le projet sous réserve ou proposent des compléments. Les divers types de réponses sont analysés en détail ci-après.

3.2 Les divers types de réponses

3.2.1 Large adhésion au projet

SH, PS, SEC Suisse et l'*USS* approuvent sans réserve le projet et se déclarent explicitement favorables aux modifications proposées. Le *PS* fait valoir la nécessité absolue de confier de manière explicite à un organe de surveillance financière indépendant les vérifications dans le domaine de l'impôt fédéral direct. Il est également juste et important que la modification de la loi ne touche pas la souveraineté fiscale cantonale et le fédéralisme : par exemple, le fait que le CDF ne pourra, pas plus qu'aujourd'hui, donner des instructions aux cantons répond à cette exigence. La *SEC Suisse* est d'avis qu'en matière d'impôt fédéral direct, le projet permettra au CDF de procéder à des contrôles équivalents dans tous les cantons (tenue des registres, perception, comptabilité). *SH* défend le principe selon lequel la Confédération doit régler la surveillance technique et financière en matière d'impôts fédéraux. Pour ce qui est de l'impôt fédéral direct en particulier, des vérifications indépendantes et uniformes menées par le CDF sont dans l'intérêt des cantons, car l'impôt fédéral direct est une base importante de la détermination du potentiel de ressources et, partant, de la péréquation des ressources. L'*USS* se déclare d'accord avec la disparition d'une lacune dans la surveillance financière et se montre par conséquent favorable à la modification de la LCF.

Dans nos commentaires à propos des divers articles, nous ne mentionnerons plus les participants à la consultation qui approuvent sans réserve tous les articles.

3.2.2 Approbation du projet avec réserves et compléments

JU, UR, VS et *PLR*. Les *Libéraux-Radicaux* approuvent en principe le projet, mais proposent une modification dans le sens où, à la faveur de ses vérifications, le CDF ne pourra consulter les dossiers fiscaux ni examiner les activités de taxation des administrations fiscales cantonales. De plus, *JU* voudrait qu'à l'article 16 alinéa 3 LCF, on ne parle pas de résultats des contrôles mais de résumé des contrôles. *OW* approuve également le projet mais souhaiterait, à titre de complément, que les vérifications du CDF se limitent à l'examen du système de contrôle interne, des processus et des rapports de révision de l'organe de surveillance. De même, *BE* est largement d'accord avec les modifications proposées, mais voudrait que le système de contrôle interne ne soit pas examiné

par le CDF et que l'on renonce aux vérifications du CDF dans le domaine de l'impôt fédéral direct. L'indépendance des contrôles des finances cantonales doit également être garantie.

En vue d'éviter les conflits de compétences, *NE*, *TI* et *CCCFL* proposent de compléter la loi en excluant des vérifications dans le domaine de l'impôt fédéral direct l'examen des dossiers et celui des éléments de taxation.

Les Verts approuvent également les modifications proposées et jugent superflue la limitation des vérifications telle qu'elle est prévue à l'article 16 alinéa 1 deuxième phrase LCF.

L'*Union des villes* approuve formellement la révision proposée; elle souhaite que les villes et les communes soient explicitement évoquées aux articles 16 et 17 LCF.

L'*USP* est favorable à la modification proposée de la LCF et se réjouit des efforts de la Confédération visant à combler les lacunes en matière de vérification des contributions fédérales en se fondant en priorité sur des conventions cantonales. Elle constate toutefois que cette solution a échoué. Elle apprécie également que la révision proposée reste sans incidence sur les plans des finances et du personnel.

Le *contrôle des finances de la ville de Zurich* souhaite simplement que les articles 16 et 17 LCF évoquent aussi les organes de surveillance des communes.

Economiesuisse approuve la révision proposée et exige une adaptation minimale de l'article 16 alinéa 3 LCF.

3.2.3 Rejet de certaines parties du projet (art. 16 al. 1 LCF), avec proposition subsidiaire

AG, *AI*, *BL*, *BS*, *FR*, *GL*, *LU*, *NW*, *SG*, *TG*, *ZH* et la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* proposent de renoncer aux modifications de l'article 16 alinéa 1 LCF, au motif qu'ils ne sont pas d'accord avec les modifications liées à l'impôt fédéral direct. Subsidièrement, ils proposent de modifier l'article 16 LCF en précisant que lors de ses vérifications, le CDF n'est pas habilité à consulter les dossiers fiscaux ni à examiner les activités de taxation des administrations fiscales cantonales. *ZG* propose également de renoncer aux modifications envisagées. A titre subsidiaire, il conviendrait de préciser que le CDF n'est pas habilité à examiner les dossiers de taxation ni à juger de la pratique de taxation générale des autorités fiscales cantonales et communales. *GE* s'oppose aux modifications de l'article 16 alinéa 1 LCF : l'amélioration de la surveillance financière passe plutôt par une solution combinant le renforcement de l'inspectorat financier de l'Administration fédérale des contributions (AFC) et un meilleur échange d'informations entre le CDF et les cantons en matière de systèmes de contrôle internes.

3.2.4 Rejet de certaines parties du projet (art. 16 al. 1 LCF), sans proposition subsidiaire

SZ propose de renoncer à la modification de l'article 16 alinéa 1 LCF, n'étant pas d'accord avec une modification concernant l'impôt fédéral direct. Il ne prend pas position sur les autres dispositions.

3.2.5 Rejet du projet dans son ensemble, avec proposition subsidiaire

SO et *VD* proposent de renoncer à toutes les modifications envisagées. A titre subsidiaire, *VD* suggère de compléter l'article 16 en précisant que dans le cadre de ses vérifications en matière

d'impôt fédéral direct, le CDF n'est pas habilité à consulter les dossiers fiscaux ni à examiner les activités de taxation des administrations fiscales cantonales. *SO* est d'avis, à titre subsidiaire, qu'il faut impérativement prêter attention au fait que l'AFC doit rester seule habilitée à contrôler les dossiers fiscaux.

GR propose également de renoncer à toutes les modifications envisagées. A titre subsidiaire, les modifications devraient être intégrées à la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11), en précisant que le CDF n'est pas habilité à consulter les dossiers fiscaux ni à examiner les activités de taxation des administrations fiscales cantonales.

3.2.6 Rejet du projet dans son ensemble, sans proposition subsidiaire

L'*UDC* et le *Centre Patronal* rejettent le projet. Le *Centre Patronal* veut que l'on conserve la réglementation en vigueur. L'*UDC* demande également de ne pas modifier la législation en vigueur, la LIFD étant très précise et prévoyant des compétences de contrôle exhaustives et de nombreuses possibilités de vérification, largement suffisantes.

3.2.7 Les divers types de réponses sous forme de tableau

	<i>Approba- tion</i>	<i>Approbation avec réserves ou com- pléments</i>	<i>Rejet partiel avec proposi- tion subsi- diaire</i>	<i>Rejet partiel sans proposition subsidiare</i>	<i>Rejet total avec proposi- tion subsi- diaire</i>	<i>Rejet total sans proposi- tion subsi- diaire</i>
Cantons	SH	BE, JU, NE, OW, TI, UR, VS	AG, AG, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NW, SG, TG, ZG, ZH, Confé- rence des directrices et directeurs cantonaux des finances	SZ	GR, SO, VD	
Partis politi- ques	PS	Les Verts, PLR. Les Libé- raux-Radicaux				UDC
Ass. faïtières du secteur public		Union des villes				
Ass. faïtières des milieux économiques	SEC Suisse, USS	USP, économie- suisse				Centre Patronal
Contrôles des finances		CF ville de Zurich, CCCFCL				

4 Remarques sur les diverses dispositions

4.1 Article 16 LCF

4.1.1 Remarques générales

Le *contrôle des finances de la ville de Zurich* demande que l'on mentionne également à l'article 16 LCF les organes de surveillance des communes, car certains cantons ont délégué aux communes des tâches importantes en relation avec l'impôt fédéral direct. L'*Union des villes* souhaite que les villes et les communes soient explicitement mentionnées à l'article 16 LCF.

4.1.2 Article 16 alinéa 1 LCF

Le Contrôle fédéral des finances peut effectuer des vérifications auprès des cantons qui reçoivent des subventions fédérales ou des parts affectées aux recettes de la Con-fédération ou qui assument des tâches de la Confédération dans le domaine fiscal. Dans le domaine de l'impôt fédéral direct, les vérifications portent uniquement sur le système de contrôle interne, la tenue des registres, la perception de l'impôt et la régularité de la comptabilité.

Approbation avec et sans réserves et compléments :

Economiesuisse est d'accord avec l'article 16 alinéa 1 LCF dans la teneur proposée.

Le *PLR.Les Libéraux-Radicaux* est d'accord sur le fond avec la modification proposée, car le parti estime que les lacunes actuelles doivent être comblées, notamment du fait que les éléments du calcul de l'impôt fédéral direct recueillis par les cantons ont une importance primordiale pour la détermination de la péréquation financière. Il est juste que le CDF puisse examiner les données livrées par les cantons en vue du calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Il convient néanmoins de veiller à ce que le CDF ne puisse consulter des dossiers de taxation individuels. Aucune raison ne saurait le justifier dans la mesure où l'AFC exerce déjà une surveillance fédérale exhaustive sur la taxation et la perception de l'impôt fédéral direct. Un droit de regard supplémentaire au profit du CDF serait redondant. A propos de la consultation par le CDF des dossiers fiscaux, le *PLR.Les Libéraux-Radicaux* réclame une solution et une clarification au niveau de la loi. Cette clarification pourrait prendre par exemple la forme d'une réglementation à l'article 16 alinéa 3 LCF (cf. les remarques à propos de cette disposition).

OW approuve l'extension des compétences du CDF quant au principe. Le CDF exerce la haute surveillance en vertu de la loi. La surveillance en matière fiscale est du ressort du Département fédéral des finances ou de l'AFC. Dès lors, la haute surveillance doit se concentrer sur la question de la conformité et de la complétude de la surveillance. Si la haute surveillance comportait des contrôles directs et des vérifications, des redondances en résulteraient. Par conséquent, le contrôle du CDF doit fort justement se limiter à la vérification des systèmes de contrôle internes, au déroulement de la surveillance et aux rapports de révision consécutifs. L'article 16 alinéa 1 LCF doit donc être adapté en fonction de cet impératif.

NE se déclare favorable à une harmonisation des contrôles de la Confédération aussi bien dans le domaine des subventions que dans celui de l'impôt fédéral direct. Les vérifications en matière de taxation doivent néanmoins rester de la compétence de la seule AFC. Pour permettre de vérifier la comptabilisation des recettes de l'impôt fédéral direct, un renforcement de la surveillance financière serait admissible. Pour éviter les conflits de compétences, on ne devrait pas habiliter le CDF à examiner les dossiers et à contrôler les activités de taxation.

VS et la *CCCFCL* pensent que les modifications proposées contribueraient à formaliser et à concrétiser les modalités de collaboration entre les services de la Confédération et ceux des cantons. Il est important à cet égard que l'on définisse et coordonne un contrôle efficace des redevances fiscales. La *LIFD* précise les compétences cantonales en matière de surveillance de même que le droit de regard de l'AFC. C'est pourquoi le CDF doit se limiter à vérifier les systèmes de contrôle internes, la tenue des registres, la perception de l'impôt et la régularité de la comptabilité. De l'avis du canton du *Valais*, il faudrait à ajouter à l'article 16 alinéa 1 LCF que la consultation des dossiers fiscaux et l'examen de l'activité de la taxation sont exclus. En revanche, la *CCCFCL* propose que l'examen des dossiers fiscaux par le CDF soit exclu. *TI* approuve aussi explicitement les modifications proposées. Un contrôle efficace des données fiscales doit être prévu et coordonné entre les diverses instances cantonales et fédérales. En vertu de la *LIFD*, l'AFC est chargée de la surveillance. Pour éviter les redondances, le CDF ne devrait pas pouvoir examiner les dossiers fiscaux ni vérifier les éléments de taxation dans le domaine de l'impôt fédéral direct.

JU estime que l'AFC veille à l'application uniforme de la *LIFD*. A ce titre, elle se préoccupe non seulement des aspects techniques, mais également de la surveillance financière. On ne peut prétendre qu'il existe à cet égard une lacune de vérification. Il n'est pas nécessaire que le CDF consulte les dossiers à l'occasion de ses vérifications. Le gouvernement a parfaitement conscience que la qualité des données fiscales est très importante, notamment pour la péréquation financière intercantonale. Dans ce domaine, un contrôle efficace s'impose ; ce dernier doit toutefois se limiter à la vérification des données fiscales statistiques. Le canton propose une nouvelle formulation de l'article 16 alinéa 2 (cf. les remarques relatives à cette disposition).

UR approuve également les modifications de l'article 16 alinéa 1 LCF. Le canton juge que les explications relatives à l'article 16 alinéa 1 LCF ne fournissent aucune indication quant la nécessité pour le CDF de pouvoir consulter les dossiers fiscaux en vue de vérifier les données. En raison des risques de redondance, il faut veiller à ce que le CDF, lors de ses vérifications, ne puisse ni consulter les dossiers fiscaux, ni examiner les activités de taxation des administrations fiscales cantonales.

L'*USP* approuve l'extension des vérifications de la Confédération aux subventions et aux recettes affectées de la Confédération. Elle souhaite toutefois une disposition qui permette un examen approfondi par la Confédération, notamment lorsque des irrégularités apparaissent. Simultanément, l'*USP* propose de remplacer la disposition potestative, de sorte que les vérifications deviennent obligatoires et soient menées à des intervalles définis. On ne devrait renoncer à la véri-

fication que lorsque les cantons sont à même d'apporter d'une manière ou d'une autre la preuve qu'un contrôle a eu lieu. Par une telle réglementation, les cantons pourraient charger leur propre organe de surveillance financière de répondre aux obligations de vérification de la Confédération.

BE constate que la modification proposée rend caduque la condition actuellement posée aux vérifications du CDF auprès des cantons (nécessité d'une loi fédérale ou d'un arrêté fédéral). Mais les cantons sont des Etats autonomes et pas que des organes d'exécution. Même lorsqu'il s'agit d'exécuter le droit fédéral, les cantons disposent d'une autonomie sur le plan organisationnel. En ce qui concerne l'exécution en matière d'impôt fédéral direct, les cantons sont compétents, sous la surveillance de la Confédération. Le Département fédéral des finances et l'AFC sont responsables de la surveillance. La reprise de fonctions de surveillance et de contrôle par le CDF mènerait à des redondances et doit être rejetée. L'organisation des systèmes de contrôle internes est l'affaire des cantons et elle ne nécessite aucun contrôle de la part du CDF. Ce dernier doit impérativement préserver l'indépendance des contrôles des finances cantonaux et veiller à ce que, dans la pratique, ses activités de contrôle ne dépassent pas le cadre de la législation sur les finances. Simultanément, *BE* juge que le projet de révision imposerait aux cantons un contrôle plus sévère et plus efficace en matière de contributions fédérales aux cantons tout en laissant davantage de marge d'action aux contrôles des finances cantonaux dans l'engagement de leurs ressources.

Les Verts partent du principe que le CDF a pour tâche de vérifier l'ensemble des finances publiques et d'attester de l'exactitude du compte d'Etat dans un rapport destiné à l'Assemblée fédérale. Il s'agit là d'une norme minimale que des organisations internationales défendent également. La Déclaration de Lima de l'INTOSAI précise qu'aucun domaine des finances publiques ne peut être soustrait au contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques, et qu'en matière fiscale, cette dernière doit pouvoir accéder aux dossiers fiscaux individuels dans le cadre de ses contrôles. La Suisse se doit de respecter cette norme minimale de la Déclaration de Lima, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas. Si la solution proposée était rejetée, la Confédération devrait empiéter une nouvelle fois sur l'autonomie des cantons et imposer un mandat aux contrôles des finances cantonaux. La limitation prévue à l'article 16 alinéa 1 deuxième phrase LCF est superflue : elle ne répondrait pas aux normes internationales. Les cantons ne peuvent se réclamer d'une liberté totale en matière organisationnelle, car la LIFD les oblige à s'organiser de manière à garantir une exécution correcte et une application uniforme de cette loi.

Rejet de cette partie du projet, avec ou sans proposition subsidiaire :

AG, BL, BS, SO et *ZG* se montrent critiques à l'égard d'une vérification par le CDF des systèmes de contrôle internes : en effet, la LIFD ne définit pas le système de contrôle interne comme une tâche des cantons, raison pour laquelle le CDF n'est pas habilité à le contrôler. La surveillance en la matière est du ressort des organes cantonaux de surveillance.

AI, BS, FR, GE, GL, LU, NW, SG, SO, SZ, TG, ZG, ZH, la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances*, l'*UDC* et le *Centre Patronal* contestent l'existence d'une lacune dans le

contrôle en matière d'impôt fédéral direct, car l'AFC dispose de compétences étendues de surveillance (surveillance technique et surveillance financière). Pour partie, les auteurs des réponses font valoir que des mesures supplémentaires de la part du CDF solliciteraient davantage encore les cantons sans réellement apporter de plus-value. AG conteste également l'existence d'une lacune dans le domaine de l'impôt fédéral direct. VD ne voit pas la nécessité d'un contrôle supplémentaire par le CDF. ZH ne voit aucune raison qui justifierait une révision de la LCF, l'AFC disposant déjà de compétences étendues grâce à la surveillance technique de l'exécution de la législation sur l'impôt fédéral direct. Le *Centre patronal* et ZG ajoutent que les organes de contrôle cantonaux assumeraient également des tâches de surveillance et de contrôle dans le domaine fiscal. GR relève également que les administrations fiscales cantonales seraient simultanément surveillées par les contrôles des finances cantonales ; la tenue des registres, la taxation et la perception valent pour la Confédération, le canton et la commune, de sorte que le contrôle en matière fiscale opéré à l'un des échelons comporte obligatoirement le contrôle des deux autres échelons. BL fait valoir que la surveillance actuelle exercée par la Confédération va au-delà de ce que décrit le rapport explicatif. L'AFC veillerait à une application uniforme de la loi, en ce qu'elle édicterait les prescriptions visant d'une part une taxation correcte et homogène, et d'autre part la perception de l'impôt fédéral direct. GR est du même avis et ajoute que l'AFC a indirectement renforcé ses contrôles durant les années écoulées.

L'UDC estime que la révision ne se justifie pas non plus sous l'angle des améliorations possibles dans le cadre de la RPT. Il faudrait régler cet aspect dans le cadre de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC; RS 613.2). Le renforcement des compétences du CDF tel que proposé porte en lui le germe d'une nouvelle entorse au fédéralisme et à la souveraineté des cantons, et d'un gonflement inutile d'une autorité. De l'avis de ZG, il n'existe aucune base légale aux activités de contrôle du CDF dans le domaine de la RPT. Il est néanmoins important que le CDF puisse vérifier les données fournies par les cantons dans la perspective du calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Mais une telle base légale devrait trouver place dans la PFCC ou dans l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC ; RS 613.21).

AI, FR, GL, LU, NW, SG, TG, VD et la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* prétendent que des déclarations (antérieures) du CDF donnent à penser que ces nouvelles tâches impliquent que le CDF ait accès aux dossiers fiscaux. De plus, AI, GL, LU, TG et la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* sont convaincus que le CDF juge nécessaire d'examiner les dossiers pour vérifier le système de contrôle interne et la remise à la Confédération. SO réagit de façon analogue : ni le texte de la loi, ni le rapport explicatif ne permettent d'exclure qu'à l'occasion des vérifications du système de contrôle interne, le CDF ne consulte les dossiers fiscaux. Eu égard au comportement adopté jusqu'ici par le CDF, il y a tout lieu de craindre qu'il comprenne la vérification du système de contrôle interne comme un examen de certains dossiers fiscaux. AI, FR, GL, LU, NW, SG, TG et la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* estiment que la consultation des dossiers fiscaux ou leur examen

par le CDF mèneraient à des redondances et à une ingérence du contrôle des finances dans l'application matérielle du droit fiscal. Il n'y a aucune raison de modifier l'actuelle répartition des compétences. *FR, LU* et la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* affirment encore que pour des motifs juridiques notamment, les activités de contrôle du CDF ne peuvent être étendues à la consultation des dossiers fiscaux. *GR* est aussi d'avis que la consultation par le CDF de certains dossiers fiscaux que permettrait la vérification du système de contrôle interne doit être rejetée. L'examen de dossiers fiscaux relève de la compétence de l'AFC. *ZH* s'oppose également aux intentions du CDF d'étendre ses activités de contrôle à la consultation des dossiers fiscaux. Les redondances, qui apparaîtraient aussi entre le Contrôle fédéral et les contrôles cantonaux des finances, sont encore évoquées par *BS, GE, SZ, VD, ZH* et le *Centre Patronal*. *TG* fait valoir que l'exécution de l'assurance-chômage mènerait également à des redondances : dans ce domaine, les services cantonaux sont audités et révisés chaque année par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), et ces contrôles s'opèrent en étroite collaboration entre le SECO, les services cantonaux et le CDF. *BL* constate que le rapport explicatif manque de clarté quant à la possibilité pour le CDF de consulter les dossiers fiscaux. Le canton rejette cette éventualité, de même que la vérification des activités de taxation.

BL, SO, VD et le *Centre Patronal* jugent que la révision de loi proposée menace la liberté des cantons en matière d'organisation ou leurs compétences.

GR, SG et *ZG* relèvent que si, dans la pratique, il devait y avoir une lacune en matière d'exécution de la législation sur l'impôt fédéral direct, il reviendrait à l'AFC de la combler. *ZG* pense que la solution correcte serait le renforcement des effectifs de l'AFC, organe de surveillance spécialisé dans le domaine fiscal. Le CDF n'a aucune compétence en matière fiscale. *GL, LU, TG* et la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* partagent l'avis selon lequel il conviendrait de renforcer les effectifs de l'AFC si l'on devait constater des goulets d'étranglement.

Le *Centre Patronal* demande le maintien de l'ancienne réglementation qui exigeait des bases légales sous la forme d'une loi fédérale ou d'un arrêté fédéral. La vérification illimitée proposée n'est pas appropriée. *TG* parvient à des conclusions semblables : dans le domaine des subventions, les lois spéciales ont déjà été adaptées, et la surveillance financière du CDF est réglée dans les conventions-programmes.

AG, AI, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NW, SG, SO, SZ, TG, VD, ZG, ZH, la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances*, l'*UDC* et le *Centre Patronal* demandent de renoncer à la modification de l'article 16 alinéa 1 LCF. A titre subsidiaire, selon le canton d'*AI*, il faudrait ajouter à l'article que lors de ses contrôles, le CDF ne peut consulter les dossiers fiscaux, ni vérifier les activités de taxation de l'administration fiscale cantonale. *BS* présente également une proposition subsidiaire sous la forme d'un complément à l'article 16 alinéa 1 LCF qui interdirait au CDF, à l'occasion de ses contrôles, de consulter les dossiers fiscaux et de vérifier les activités de taxation des autorités fiscales cantonales. A titre subsidiaire, *SO* demande de garantir que seule l'AFC soit

habilitée à examiner des dossiers fiscaux. *AG, FR, GL, LU, NW, SG, TG, VD* et la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* proposent subsidiairement de modifier l'article 16 alinéa 3 LCF (cf. les remarques à propos de cette disposition). *BL* exige à titre subsidiaire que des prescriptions contraignantes soient élaborées en collaboration avec les cantons. *ZH* propose subsidiairement la réglementation que les vérifications du CDF en matière d'impôt fédéral direct se limitent au système de contrôle interne, à la tenue des registres, à la perception de l'impôt et à la régularité de la comptabilité. Sont exclues la consultation de dossiers fiscaux et la vérification des activités de taxation des administrations cantonales. *ZG* souhaite à titre subsidiaire que le CDF ne puisse s'occuper de questions fiscales ni prendre de décisions fondées sur son pouvoir d'appréciation sur la base de taxations concrètes; l'article 16 alinéa 3 LCF doit être complété en ce sens. Pour *GR*, à titre subsidiaire, il convient d'intégrer les modifications proposées de l'article 16 alinéa 1 LCF à la LIFD, en précisant que le CDF n'est pas habilité à consulter les dossiers fiscaux ni à vérifier les activités de taxation des administrations fiscales cantonales.

4.1.3 Article 16 alinéa 2 LCF (abrogation)

JU propose un nouvel article 16 alinéa 2 LCF pour éviter toute ambiguïté dans l'interprétation de l'article 16 : Pour ses tâches de vérification, le CDF n'est habilité ni à consulter les dossiers fiscaux, ni à auditer l'activité de taxation de l'administration cantonale des contributions.

Le *Centre Patronal* veut explicitement conserver cette disposition.

4.1.4 Article 16 alinéa 3 LCF

Le Contrôle fédéral des finances collabore dans la mesure du possible avec les organes de surveillance financière des cantons. Il peut déléguer certaines tâches de vérification à ces organes avec leur accord. Le Contrôle fédéral des finances et les organes cantonaux de surveillance financière s'informent mutuellement sur les activités de surveillance prévues et sur les résultats des contrôles.

GE juge souhaitable que le CDF soit informé du résultat des contrôles des autorités cantonales de surveillance et que les services fédéraux et cantonaux collaborent. L'article 16 alinéa 3 LCF souligne la nécessité de cette collaboration et trouve là sa justification. Pour la même raison, *TI* se déclare favorable aux modifications proposées qui permettraient le renforcement de la collaboration entre les services fédéraux et cantonaux. *Les Verts* approuvent la proposition et jugent qu'elle tient compte du fédéralisme.

BE, BS, VS, ZG et la *CCCFCL* apprécient que les organes cantonaux de surveillance financière doivent donner leur consentement à la délégation de tâches de contrôle déterminées. *TI, VS* et la *CCCFCL* relèvent que la collaboration entre la Confédération et les cantons a fonctionné sans problème à l'occasion de plusieurs contrôles. L'information mutuelle est également jugée très pertinente. *VS* et la *CCCFCL* sont favorables à la collaboration tant avec l'AFC qu'avec le CDF.

Le *PLR.Les Libéraux-Radicaux* fait valoir qu'il convient d'expliciter au niveau de la loi que dans ses activités de contrôle, le CDF n'est pas habilité à consulter les dossiers fiscaux individuels. Cette clarification pourrait prendre la forme d'un complément à l'article 16 alinéa 3 LCF.

Pour le cas où l'on ne renoncerait pas à une modification de l'article 16 alinéa 1 LCF, *AG, FR, GL, LU, NW, SG, TG, VD, ZG* et la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* proposent de compléter l'article 16 alinéa 3 LCF. Pour *AG* et *FR*, un tel ajout doit garantir que le CDF ne puisse ni consulter les dossiers fiscaux, ni vérifier les activités de taxation des autorités fiscales cantonales. *AG* justifie cette mesure par le fait que les autorités fiscales cantonales risquent de devoir expliquer au CDF le fonctionnement de leur système de contrôle interne sur la base d'exemples concrets de taxation. *GL, LU, NW, SG, TG, VD* et la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* proposent le complément suivant : Dans le cadre de ses vérifications, le CDF ne peut consulter les dossiers fiscaux, ni vérifier les activités de taxation des administrations fiscales cantonales. *ZG* souhaite que l'article 16 alinéa 3 LCF soit complété comme suit : Les activités du CDF ne s'étendent ni à l'examen de dossiers fiscaux individuels, ni à l'appréciation de la pratique générale de taxation des autorités fiscales cantonales et communales. La *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* et *LU* ajoutent que la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances* s'oppose depuis 2002 à ce que le CDF puisse procéder auprès des cantons à des révisions concernant la perception de l'impôt fédéral direct en consultant les dossiers fiscaux.

BE demande que l'alinéa en question indique avec plus de clarté que l'information mutuelle ne concerne que les domaines énumérés à l'article 16 alinéa 1 LCF.

L'*USP* approuve également l'inscription de la collaboration dans la loi. De son point de vue, cette collaboration pourrait même aller plus loin : il devrait être possible de déléguer l'activité de contrôle de la Confédération à un canton donné.

Economiesuisse propose d'adapter légèrement la première phrase de l'article 16 alinéa 3 LCF : Le CDF collabore avec les organes cantonaux de surveillance financière.

Dans le but de préserver le secret fiscal qui découle de la souveraineté cantonale, *JU* propose de remplacer à l'article 16 alinéa 3 LCF l'expression « les résultats des contrôles » par « un résumé des contrôles ».

BL précise qu'il n'approuve la réglementation prévoyant des vérifications des organes cantonaux sur mandat du CDF que dans la mesure où il peut facturer ces prestations. De telles vérifications sont passibles d'indemnités.

VD fait valoir que l'information mutuelle entre le CDF et les organes cantonaux n'est pas conforme au droit cantonal.

4.2 Article 17 LCF

4.2.1 Remarques générales

L'*Union des villes* demande que l'article 17 LCF mentionne explicitement les villes et les communes et non seulement par l'expression « service désigné ». *Le Contrôle des finances de la ville de Zurich* souhaite quant à lui que l'article 17 LCF mentionne également les organes de surveillance communaux, car certains cantons ont délégué aux communes des tâches importantes en matière d'impôt fédéral direct.

4.2.2 Article 17 alinéa 1 LCF

Le Contrôle fédéral des finances communique par écrit le constat de sa révision au canton ou au service désigné par ce dernier et leur offre la possibilité de prendre position. Il transmet ensuite les résultats et la prise de position au service fédéral compétent.

OW approuve les adaptations proposées dans cet article, notamment la possibilité qu'ont les services audités de prendre position. ZH y est également favorable dans la mesure où la proposition renforce le principe selon lequel le CDF n'est pas habilité à donner des instructions aux cantons. En fonction de leur objet, les contestations seront ainsi adressées aux offices fédéraux habilités à délivrer des instructions. BE juge positivement la possibilité qu'ont les cantons ou les services désignés de prendre position, de même que l'acheminement des contestations au service fédéral concerné. On garantira ainsi que des solutions adéquates pourront être trouvées dans chaque contexte particulier.

L'USP propose de biffer le mot « ensuite », de sorte que le CDF ait au moins l'obligation de transmettre son rapport dans les délais : on exclut ainsi toute retard dû à la prise de position cantonale.

Si l'on ne devait pas donner suite à la proposition de la *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances*, LU propose d'ajouter à la fin de l'article 17 alinéa 1 LCF qu'une copie des résultats de la vérification soit adressée au département cantonal des finances et au contrôle cantonal des finances.

4.2.3 Article 17 alinéa 2 LCF

Le service fédéral compétent traite l'affaire jusqu'à sa conclusion avec les organes cantonaux. Les dispositions sur la procédure en cas de contestations (art. 12) sont applicables par analogie aux rapports entre le service fédéral compétent et le Contrôle fédéral des finances.

OW et ZH approuvent explicitement les adaptations proposées.

4.2.4 Article 17 alinéa 3 LCF

Le Contrôle fédéral des finances remet à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au chef du département concerné le rapport et tous les documents relatifs à la révision, y compris l'avis du service contrôlé, ainsi qu'un résumé du dossier.

OW et ZH approuvent explicitement les adaptations proposées.

Annexe 1 : Abréviations et acronymes

Cantons

- AG : Regierungsrat des Kantons Aargau
- AI : Landammann und Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden
- BE : Conseil-exécutif du canton de Berne
- BL : Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft
- BS : Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt
- FR : Conseil d'Etat du canton de Fribourg
- GE : Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève
- GL : Regierungsrat des Kantons Glarus
- GR : Regierung des Kantons Graubünden
- JU : Gouvernement de la République et Canton du Jura
- LU : Finanzdepartement des Kantons Luzern
- NE : Conseil d'Etat de la république et canton de Neuchâtel
- NW : Landammann und Regierungsrat des Kantons Nidwalden
- OW : Regierungsrat des Kantons Obwalden
- SG : Regierung des Kantons St. Gallen
- SH : Regierungsrat des Kantons Schaffhausen
- SO : Regierungsrat des Kantons Solothurn
- SZ : Regierungsrat des Kantons Schwyz
- TG : Regierungsrat des Kantons Thurgau
- TI : Consiglio di Stato Repubblica e Cantone Ticino
- UR : Landamman und Regierungsrat des Kantons Uri
- VD : Conseil d'Etat du canton de Vaud
- VS : Conseil d'Etat du canton du Valais
- ZG : Regierungsrat des Kantons Zug
- ZH : Regierungsrat des Kantons Zürich

Partis politiques

- Les Verts : Parti écologiste suisse
- PCS : Parti chrétien-social
- PS : Parti socialiste suisse
- UDC : Union démocratique du centre

Contrôles des finances cantonaux et communaux

- CCCFCL : Conférence des Chefs des Contrôles Financiers des Cantons Latins

Associations faitières nationales des communes, des villes et des régions de montagne

- Union des villes : Union des villes suisses

Associations faitières nationales des milieux économiques

- SEC Suisse : Société suisse des employés de commerce
- USP : Union suisse des paysans
- USS : Union syndicale suisse

Autres abréviations et acronymes

- AFC : Administration fédérale des contributions
- CDF : Contrôle fédéral des finances
- Déclaration de Lima : Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques
- INTOSAI : International Organization of Supreme Audit Institutions
- RPT : Réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
- SECO : Secrétariat d'Etat à l'économie

Lois et ordonnances fédérales

- LCF : Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances, RS 614.0
- LIFD : Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, RS 642.11
- OPFCC : Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges, RS 613.21
- PFCC : Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, RS 613.2

Annexe 2 : Statistique des avis

Catégorie	Destinataires, total	Destinataires ayant répondu	Réponses de non destinataires	Réponses, total
Cantons	28	26	0	26
Partis politiques	14	5	0	5
Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne	3	1	0	1
Associations faitières des milieux économiques	8	5	1	6
Autres	1	0	0	0
Contrôles des finances cantonaux et communaux	0 (information des contrôles des finances cantonaux)	0	2	2

Annexe 3 : Liste des participants à la consultation

Participants destinataires

- AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
- PCS, Les Verts, PLR, Les Libéraux-Radicaux, PS, UDC
- economiesuisse, Union patronale suisse, USP, USS, SEC Suisse
- Union des villes suisses

Participants non destinataires

- **Contrôles des finances cantonaux et communaux**
- Contrôle des finances de la ville de Zurich
- CCCFCL
- **Autres**
- Centre Patronal

Annexe 4 : Liste des destinataires

Cantons

- Tous les gouvernements cantonaux
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances

Partis politiques

- Parti Bourgeois-Démocratique Suisse (PBD)
- Parti chrétien-démocrate suisse (PDC)
- PLR.Les Libéraux-Radicaux
- Parti socialiste suisse (PS suisse)
- Union démocratique du centre (UDC)
- Parti chrétien-social (PCS)
- Union démocratique fédérale (UDF)
- Parti Evangélique Suisse (PEV)
- Parti écologiste suisse
- Grünes Bündnis (GB)
- Parti vert'libéral suisse
- Lega dei Ticinesi
- Parti Suisse du Travail (PDT)
- Alternative Kanton Zug

Associations faitières nationales des communes, des villes et des régions de montagne

- Association des Communes suisses
- Union des villes suisses
- Groupement suisse pour les régions de montagne

Associations faitières nationales des milieux économiques

- Fédération des entreprises suisses (economiesuisse)
- Union suisse des arts et métiers (USAM)
- Union patronale suisse
- Union suisse des paysans (USP)
- Association suisse des banquiers (ASB)
- Union syndicale suisse (USS)
- Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse)
- Travail.Suisse

Autres

- Conférence suisse des impôts (CSI)