



16.064

Message
concernant la révision partielle de la loi fédérale
sur le Contrôle fédéral des finances
(Loi sur le Contrôle des finances, LCF)

du 7 septembre 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la Loi sur le Contrôle des finances, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

2012	P	12.4240	Loi sur le Contrôle fédéral des finances. Faut-il légiférer? (N 19.03.2014; Amherd Viola)
2014	M	14.4009	Surveillance exercée par le CDF. Modification de la LCF (N 02.03.2015; Commission de gestion CN)
2014	M	14.4010	Surveillance exercée par le CDF. Modification de la LCF (E 17.03.2015; Commission de gestion CE)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 septembre 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération,
Walter Thurnherr

Condensé

Le projet reprend les modifications concernant le Contrôle fédéral des finances (CDF) réclamées par trois interventions parlementaires après l'échec du projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Les modifications visent à améliorer la circulation des informations relatives aux résultats des audits effectués par le CDF dans l'administration fédérale, ainsi qu'à renforcer l'autonomie et l'indépendance du CDF et des services de révision interne.

Contexte

Les Commissions des finances et les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont présenté le 21 novembre 2014 leur rapport relatif au projet informatique INSIEME de l'AFC (rapport INSIEME). Elles ont émis un certain nombre de recommandations à l'adresse du Conseil fédéral et du CDF et présenté une motion exigeant que des corrections ponctuelles soient apportées à la circulation des informations relatives aux résultats des audits effectués par le CDF. En 2012 déjà, Viola Amherd avait réagi par un postulat aux incidents survenus au sein de l'AFC.

Contenu du projet

La révision partielle de la LCF a essentiellement pour effet d'améliorer la circulation des informations entre le CDF et les départements concernés, les offices assumant des tâches interdépartementales, le Conseil fédéral, la Délégation des finances et les Commissions de gestion.

Dorénavant, le directeur du CDF pourra décider lui-même de produire des pièces officielles dans une procédure judiciaire et d'obtenir le témoignage d'un collaborateur du CDF sans devoir au préalable obtenir l'autorisation du chef du département concerné.

Un examen par les pairs du CDF effectué par la Cour des comptes européenne en 2015 a notamment fait apparaître que la position que les services de révision interne occupent dans l'administration fédérale n'est pas entièrement conforme aux standards internationaux en matière d'indépendance. Le projet en tient compte en renforçant l'indépendance des services de révision.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération. Il assiste le Parlement dans l'exercice de sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales, tout comme il assiste le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale. Le CDF est autonome et indépendant. Il existe par ailleurs dix inspectorats des finances dans l'administration fédérale. La loi sur le Contrôle des finances (LCF)¹ date de 1967. La dernière révision est intervenue en 1999 suite aux problèmes rencontrés avec l'ancienne Caisse fédérale d'assurance (CFA). Pour la présente révision, on a renoncé à une procédure de consultation, les modifications portant exclusivement sur l'organisation de l'administration fédérale et ne déployant pas d'effets externes (art. 3a, al. 1, let. a, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation²).

1.2 Nouvelle réglementation proposée

Les principales modifications répondent aux motions 14.4009 et 14.4010 des Commissions de gestion (CdG), transmises par le Conseil national le 2 mars 2015 et le Conseil des Etats le 17 mars 2015. Le CDF tire ainsi les conséquences de l'échec du projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Les modifications des CdG visent principalement à améliorer l'échange d'informations entre le CDF, les départements concernés, les offices assumant des tâches interdépartementales, le Conseil fédéral, la Délégation des finances et les Commissions de gestion.

Une autre modification découle du postulat Amherd, qui exige, suite à l'échec d'INSIEME, que le directeur du CDF puisse dorénavant décider lui-même de transmettre des pièces et d'entendre les collaborateurs du CDF sans devoir au préalable obtenir l'autorisation du chef de département concerné.

Un examen par les pairs du CDF effectué en 2015 par la Cour des comptes européenne a notamment fait apparaître que la position des services de révision interne au sein de l'administration fédérale n'est pas entièrement conforme aux principes de bonne gouvernance en matière d'indépendance définies par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI)³. Les adaptations apportées à l'organisation de la collaboration entre le CDF et les services de révision interne tiennent compte de ces principes.

1 RS 614.0

2 RS 172.061

3 www.issai.org

1.3 Appréciation de la solution retenue

Les modifications apportées à la LCF s'appuient pour l'essentiel sur les conclusions tirées par les Commissions des finances et les Commissions de gestion des Chambres fédérales de leur examen de l'affaire INSIEME⁴, dans la mesure où ces conclusions ont trait au CDF. Les modifications sont adéquates et appropriées. Le Parlement a adopté les interventions qui proposaient en partie déjà des libellés concrets. Les autres modifications visent à actualiser un certain nombre de dispositions: elles concernent notamment la référence à la Constitution⁵ dans le préambule et certaines notions. De façon générale, les modifications ont pour effet de renforcer l'autonomie et l'indépendance du CDF et des services de révision interne.

1.4 Corrélation entre les tâches et les ressources financières

Les modifications ne créent pas de nouvelles tâches pour le CDF. En revanche, elles instaurent une délimitation des tâches, compétences et responsabilités entre le CDF et les services de révision interne conforme aux normes internationales en matière de révision. Les modifications sont sans effet sur les besoins en effectif et les crédits de biens et services.

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Dans les différents Etats européens, l'organisation du contrôle des finances n'est pas uniforme. A la différence de l'Allemagne et de l'Union européenne, la Suisse a renoncé à se doter d'une cour des comptes indépendante. La modification apportée à l'art. 11 LCF relatif aux services de révision interne répond aux normes internationales en matière de bonne gouvernance⁶.

1.6 Mise en œuvre

Le CDF peut mettre en œuvre les dispositions modifiées de la LCF sans avoir à prendre de dispositions particulières. Avec l'entrée en vigueur, les processus seront documentés.

⁴ Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC), rapport du 21 novembre 2014 des Commissions des finances et des Commissions de gestion des Chambres fédérales (rapport INSIEME), FF 2015 5823

⁵ RS 101

⁶ INTOSAI GOV 9140/9150

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Avec l'adoption du projet, les motions des CdG (14.4009 et 14.4010) et le postulat Amherd (12.4240) peuvent être classés.

2 Commentaire des dispositions

Préambule

Le préambule actuel fait encore référence à la Constitution du 29 mai 1874 (aCst.). Il y a donc lieu de le modifier en faisant référence aux dispositions de la nouvelle Constitution (Cst.).⁷ Selon la pratique récente, lorsqu'une loi traite de compétences fédérales découlant de l'existence et de la nature de la Confédération pour lesquelles la Constitution ne comporte pas de normes spécifiques, il est seulement fait référence à l'art. 173, al. 2, Cst.

Art. 1, al. 2, 3^e phrase, et 2^{bis}

Le CDF peut actuellement refuser les mandats spéciaux qui compromettraient la réalisation du programme de révision. Dorénavant, conformément aux motions des CdG, l'al. 2 précise les raisons justifiant son refus: le CDF doit également pouvoir refuser un mandat lorsque celui-ci compromettrait l'indépendance ou l'impartialité de ses activités de révision ultérieures. Par ailleurs, il communique par écrit au service lui ayant proposé le mandat spécial s'il accepte ou refuse ce dernier et expose les raisons d'un éventuel refus⁸.

Art. 2, al. 2, 3^e phrase

Le Conseil fédéral peut révoquer le directeur du CDF avant l'expiration de son mandat en cas de violation grave du devoir de fonction. Dorénavant, le Conseil fédéral ne peut exercer ce pouvoir qu'après avoir consulté la Délégation des finances des Chambres fédérales qui assume également une fonction de surveillance du CDF. L'autonomie du CDF se trouve ainsi confortée. Cependant, le Conseil fédéral peut aussi révoquer le directeur lorsque la Délégation des finances s'y oppose. L'implication de la Délégation des finances dans le processus de révocation du directeur en vue de l'approbation de la nomination par l'Assemblée fédérale est donc conséquente.

Art. 4, 2^e phrase

Jusqu'ici, le directeur du CDF avait certes qualité pour autoriser le témoignage de collaborateurs et la production de pièces officielles dans une procédure judiciaire, mais il devait obtenir au préalable l'autorisation du chef de département dans le

⁷ RS 101

⁸ Rapport INSIEME, FF 2015 5823 6071

ressort duquel l'affaire était traitée. Le postulat Amherd charge le Conseil fédéral d'examiner s'il est possible de renoncer à cette exigence.

Dans la littérature juridique, la question de savoir s'il est encore opportun d'exiger que le département concerné donne son autorisation est controversée⁹. De fait, cette disposition qui date de 1967 n'a jamais été réexaminée dans le cadre des révisions ultérieures de la loi qui visaient à doter le CDF d'une plus grande autonomie.

Le rapport INSIEME montre que l'obligation, énoncée à l'art. 22a, al. 1 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)¹⁰ et à l'art. 102 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers)¹¹, de dénoncer aux autorités de poursuite pénale une infraction à la législation pénale revêt une grande importance. C'est ainsi que le CDF, sur la base des faits qui lui étaient connus, suite notamment à des informations provenant de lanceurs d'alerte, avait porté plainte contre inconnu le 25 janvier 2012 pour corruption et gestion déloyale présumées à l'occasion des achats effectués pour INSIEME¹². Le Département fédéral des finances n'a déposé plainte que le 11 mai 2012, après avoir mené une enquête administrative¹³.

L'obligation de demander au préalable l'autorisation du chef du département concerné pour pouvoir recueillir un témoignage et produire des pièces officielles dans une procédure judiciaire au titre de l'art. 4 LCF est en contradiction avec l'obligation incombant au directeur du CDF en vertu de l'art. 22a LPers de dénoncer systématiquement les infractions. Il est donc logique d'abandonner cette exigence, de façon à ce que le directeur du CDF puisse décider en toute indépendance des témoignages à recueillir et des pièces à remettre à une autorité judiciaire. Cette correction revient à renforcer le pouvoir judiciaire en lui facilitant l'accès à des moyens de preuve, dans l'esprit d'une séparation rigoureuse des pouvoirs.

À l'origine, le Conseil fédéral a rejeté le postulat Amherd en faisant valoir que les dossiers et secrets du CDF sont généralement aussi ceux des unités administratives contrôlées. Néanmoins, le Conseil national a adopté le postulat. En raison des résultats de l'examen susmentionnés, le Conseil fédéral reconnaît la nécessité d'agir en vue de l'art. 4 LCF. L'obligation de demander l'autorisation du chef de département concerné n'a plus lieu d'être. Le directeur du CDF est seulement tenu d'informer ce dernier cinq jours ouvrables à l'avance. Ainsi il est garanti que le département concerné puisse soulever des objections, par exemple pour des raisons de sûreté intérieure ou extérieure et, le cas échéant, mettre en place une stratégie de communication.

Art. 11 Services de révision interne de l'administration fédérale centrale

Un examen par les pairs du CDF effectué en 2015 par la Cour des comptes européenne a notamment fait apparaître que le rapport entre le CDF et les services de révision interne n'est pas entièrement conforme aux principes de bonne gouvernance

⁹ Grüter/Riedi, dans: Lienhard, *Finanzrecht*, SBVR, vol. X, ch. marg. 50

¹⁰ RS 172.220.1

¹¹ RS 172.220.111.3

¹² Rapport INSIEME, FF 2015 5823 6065

¹³ Rapport INSIEME, FF 2015 5823 5925, n. 382

définis par l'INTOSAI¹⁴. Les présentes dispositions ont été adaptées en conséquence et renforcent l'indépendance des services de révision interne.

Dorénavant l'*al. 1* limite le champ d'application de la disposition aux services de révision interne de l'administration fédérale centrale. L'autonomie des établissements et entreprises de la Confédération et les principes de gouvernance d'entreprise sont ainsi pris en compte. Les services de révision interne du Conseil des EPF, de la FINMA, de la Poste, des CFF et des autres établissements de la Confédération ne seront dorénavant plus soumis aux obligations énoncées à l'art. 11. Les tribunaux fédéraux n'ont pas été inclus parmi les établissements mentionnés, dans la mesure où ils ne possèdent pas de services de révision interne. La disposition précise désormais que les services de révision interne dépendent directement de la direction d'un département ou d'un office, ce qui correspond à la pratique existante.

A l'*al. 2*, le choix terminologique revient à relativiser le pouvoir du CDF de donner des instructions aux services de révision interne. Le CDF «évalue périodiquement» (au lieu de «s'assure de») l'efficacité des contrôles effectués par les services de révision interne, il édicte des documents d'aide et des directives, mais seulement eu égard à la collaboration des services de révision interne dans le cadre de l'examen du compte d'Etat.

L'*al. 3* prévoit que les services de révision interne soumettent chaque année un rapport à la direction du département ou de l'office et au CDF, par lequel ils les informent sur leur activité de révision, leur communiquent leurs constatations et leur signalent les recommandations les plus importantes en suspens. La disposition répond ainsi aux conclusions tirées du rapport INSIEME¹⁵.

L'*al. 4* étend aux anomalies constatées l'obligation d'informer les services de révision interne. La disposition mentionne désormais expressément, en tant que destinataire de l'information, non seulement le CDF mais également la direction du département ou de l'office.

Le libellé relatif à la formation et au perfectionnement des collaborateurs des services de révision interne à l'*al. 5* reflète la situation effective, les services de révision interne étant déjà responsables de cette activité. Dorénavant, le CDF les «encourage» dans cette tâche.

Enfin, dans l'art. 11 le terme actuellement utilisé de «service de révision interne» remplace celui d'«inspection des finances».

Art. 12, al. 1, 2^e phrase

Le libellé actuel de l'*art. 12* prévoit qu'au moment de communiquer les constatations de la révision à la Délégation des finances des Chambres fédérales, le CDF ne remet, en vertu de l'*art. 14*, qu'un résumé du dossier aux chefs des départements. Le CDF avait modifié cette pratique à partir de 2007. Depuis lors, il communique systématiquement le rapport de révision complet à tous les chefs des départements concernés¹⁶. Suite à la motion des CdG, l'art. 12 a été adapté à cette pratique qui a

¹⁴ INTOSAI GOV 9140/9150

¹⁵ Rapport INSIEME, FF 2015 5823 6107 ss

¹⁶ Rapport INSIEME, FF 2015 5823 6057 6067

fait ses preuves. Il précise que dorénavant, le CDF adresse son rapport de révision complet au chef du département parallèlement à l'unité administrative examinée (cf. la suppression de la 3^e phrase de l'actuel art. 14, al. 1, LCF). Cette disposition doit lui permettre de mieux assumer sa responsabilité en matière de surveillance¹⁷.

Art. 13, al. 2 à 4

La nécessité d'informer de façon suivie les offices et organes assumant des tâches interdépartementales fait partie des conclusions importantes auxquelles aboutit le rapport INSIEME¹⁸. Le nouveau libellé souligne cette obligation qui incombe au CDF. Dans l'énumération des offices et organes, l'unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) figure sous sa dénomination actuelle. Désormais, la liste comprend également l'Office fédéral des constructions et de la logistique et la Chancellerie fédérale. L'énumération n'est pas exhaustive. Par souci de lisibilité, les deux dernières phrases de l'art. 13, al. 2, forment désormais les al. 3 et 4.

Art. 14 Rapports et mise en œuvre

Les modifications apportées à cet article découlent, elles aussi, de la motion des Commissions de gestion. A l'*al. 1*, la 3^e phrase, qui indique que le CDF remet également le résumé du rapport de révision au chef de département concerné, est supprimée. Dorénavant le CDF adresse à celui-ci le rapport de révision complet (*art. 12, al. 1, 2^e phrase*). De même, il communique les manquements ayant une portée fondamentale en matière de gestion aux CdG ou à la Délégation des Commissions de gestion, en même temps qu'il remet le rapport à la Délégation des finances¹⁹.

L'*al. 2* ne prévoit plus que le CDF publie une éventuelle appréciation de la Délégation des finances.

L'*al. 2^{bis}* charge spécifiquement les services contrôlés de communiquer au CDF, chaque année et à l'échéance des délais impartis, l'état de la mise en œuvre des recommandations pendantes du niveau d'importance le plus élevé.

Dans les *al. 3* et *4*, la notion utilisée jusqu'ici en allemand de «*Revisionspendenzen*» («révision en suspens») prête à confusion. Elle ne renvoie pas à des révisions en attente d'être achevées par le CDF, mais à des retards pris par les services contrôlés dans la mise en œuvre des recommandations qui leur ont été faites. Aussi est-il plus juste de parler de «*Umsetzungspendenzen*» (littéralement, mise en œuvre en suspens)²⁰.

Dans la version française de l'*al. 4*, la notion de «révisions en suspens» est remplacée par «points en suspens suite à des révisions», ce qui correspond à la notion de «*Umsetzungspendenzen*» dans la version allemande²¹.

Selon l'*al. 3^{bis}*, le CDF informe dorénavant le chef du département ou le Conseil fédéral lorsque les recommandations s'adressent au département, s'il constate que

¹⁷ Rapport INSIEME, FF 2015 5823 6069 6077 s.

¹⁸ Rapport INSIEME, FF 2015 5823 6083 à 6090

¹⁹ Rapport INSIEME, FF 2015 5823 6071

²⁰ Rapport INSIEME, FF 2015 5823 6094

²¹ Rapport INSIEME, FF 2015 5823 6094

des recommandations pendantes n'ont pas été mises en œuvre dans les délais impartis. La notification se fait déjà avant leur échéance, lorsqu'il est prévisible que les recommandations ne peuvent être mises en œuvre dans les délais impartis. Le chef du département est par la suite tenu d'informer le CDF de l'état de la mise en œuvre des recommandations. La disposition ne vise que les recommandations du niveau d'importance le plus élevé²².

Art. 15, al. 4, 1^{ère} et 2^e phrase

Dans la version italienne le terme «lacune» est remplacé par «irrégularité», ce qui correspond à une modification rédactionnelle afin de garantir la cohérence terminologique du texte dans son entier (art. 11 al. 4, 13 al. 2, 14 al. 1).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le projet est sans effet financier.

3.1.2 Conséquences sur le personnel

Le CDF est en mesure de mettre en œuvre les dispositions révisées avec l'effectif existant. Il n'escompte ni charges supplémentaires, ni économies.

3.1.3 Autres conséquences

Les conclusions des Commissions des finances et des CdG des Chambres fédérales permettent d'escompter que les recommandations du CDF gagneront en efficacité. La haute surveillance exercée par le Conseil fédéral et le Parlement s'en trouvera renforcée.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que sur les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet est sans effet que ce soit pour les cantons et les communes, ou pour les centres urbains, agglomérations et régions de montagne. La collaboration entre les cantons notamment (art. 16 et 17 LCF) n'est pas affectée.

²² Rapport INSIEME, FF 2015 5823 6097 s.

3.3 Conséquences pour l'économie

Aucune conséquence pour l'économie n'est attendue.

3.4 Conséquences pour la société

Le projet est sans conséquences pour la société. Les changements déjà intervenus dans la communication permettront à la société de se faire une idée plus précise du travail du CDF. Ce changement a notamment été amené par la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence²³.

3.5 Conséquences pour l'environnement

Aucune conséquence pour l'environnement n'est attendue.

3.6 Autres conséquences

Le projet vise à optimiser les processus au sein de l'administration fédérale, afin que la gestion administrative gagne en efficacité. Aucune autre conséquence n'est attendue.

4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²⁴, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²⁵. Compte tenu de l'amélioration que la modification de la LCF apporte à l'organisation, le projet est de nature à promouvoir l'*objectif 1: la Confédération pourvoit à l'équilibre de son budget et garantit des prestations étatiques efficaces.*

²³ RS 152.3

²⁴ FF 2016 981

²⁵ FF 2016 4999

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le projet contribue indirectement à la réalisation des stratégies nationales du Conseil fédéral en contribuant à améliorer l'efficacité de l'administration fédérale. Il est un soutien à la *Stratégie suisse de cyberadministration*, notamment par le biais du mandat attribué par le Conseil fédéral concernant l'audit des projets informatiques clés.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La présente révision de la LCF repose, comme l'ensemble de la LCF, sur la compétence fédérale dans le domaine de son propre budget, laquelle découle de l'existence et de la nature de la Confédération (compétence fédérale dites «intrinsèque», voir également le commentaire du préambule).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Dans le domaine sur lequel porte le projet, la Suisse n'a pas d'obligation internationale. La modification de l'*art. 11 LCF* répond aux standards internationaux (pratiques de bonne gouvernance de l'INTOSAI) qui ne sont cependant pas contraignants pour la Suisse.

5.3 Forme de l'acte à adopter

La révision partielle de la LCF prend la forme d'une loi fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale pour édicter la loi découle de l'*art. 163, al. 1, Cst.* L'acte est sujet au référendum.

5.4 Frein aux dépenses

Le projet n'entraînant pas de coûts, il n'est pas soumis au frein aux dépenses.

5.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le projet porte sur des questions d'organisation relevant de la haute surveillance exercée par le Conseil fédéral et le Parlement. Le principe de subsidiarité et l'équivalence fiscale ne sont pas affectés.

5.6 Délégation de compétences législatives

Le projet est mis en œuvre au niveau de la loi. Il n'est pas prévu de déléguer les compétences législatives au Conseil fédéral. L'ordonnance du 19 janvier 2005 sur les émoluments du CDF²⁶ porte uniquement sur les émoluments perçus pour les mandats que le CDF exerce en tant qu'organe de révision et n'est pas concernée par le présent projet.

5.7 Conformité à la législation sur la protection des données

Le projet porte sur des modifications ponctuelles apportées aux processus organisationnels dans l'administration fédérale. Les conditions auxquelles s'exerce la protection des données n'en sont pas affectées. L'*art. 10, al. 3, LCF* notamment, qui règle l'accès du CDF aux données des unités administratives de la Confédération, n'est pas concerné par la révision.

²⁶ RS 172.041.17