

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale au sujet des questions :

- 1° de la création d'une cour des comptes ;
- 2° de la régularisation des compétences du bureau de contrôle du département des finances ;
- 3° de la réorganisation du département des finances.

(Du 30 mai 1881.)

Monsieur le président et messieurs,

A l'occasion de l'examen du compte d'état et du rapport de gestion pour l'année 1875, l'assemblée fédérale a adopté le postulat suivant.

« Le conseil fédéral est invité à examiner la question de l'établissement d'une cour des comptes, en application de l'art. 85, « chiffres 4 et 11, de la constitution fédérale, et, si cette question « est résolue affirmativement, quels sont les pouvoirs qui doivent « lui être conférés et les obligations à lui imposer. »

De même, à l'occasion de l'examen du compte d'état pour 1876, le postulat suivant a été adopté.

« En attendant le rapport annoncé, ensuite de la motion prise « en considération le 5 juillet 1876 sur la création d'une cour des

« comptes, le conseil fédéral est invité à examiner s'il ne convien-
 « drait pas d'étendre les compétences du bureau de contrôle or-
 « ganisé comme subdivision du département des finances, dans ce
 « sens que son contrôle s'étendrait sur toutes les branches de l'ad-
 « ministration fédérale. »

Nous jugeons convenable de liquider ces deux postulats en une seule fois, et nous avons, en conséquence, l'honneur de vous présenter le rapport suivant.

I.

La question de la création d'une cour des comptes a été traitée par l'assemblée fédérale à l'occasion de la discussion concernant le rétablissement de l'équilibre financier dans l'administration fédérale, en 1878.

Le conseil national avait décidé d'admettre parmi ses postulats la création d'une cour des comptes, mais le conseil des états, après avoir pris connaissance du rapport complémentaire de sa commission, du 22 janvier 1878, a décidé de ne pas donner son assentiment à ce postulat, attendu qu'on devait y voir une complication de notre administration et une diminution de la responsabilité des fonctionnaires.

Par arrêté fédéral du 21 février 1878 (R. off., nouv. série, III. 317), la question de la création d'une cour des comptes fut abandonnée en conformité des propositions du conseil des états.

Bien que ces décisions impliquent déjà, en fait, une solution négative donnée au postulat de 1875, nous estimons qu'il est opportun d'étudier néanmoins ici la question en détail, au point de vue constitutionnel, afin que les chambres fédérales soient en mesure de prendre une décision de principe sur la question elle-même.

Si nous examinons la nature, l'institution et les attributions des cours des comptes, telles qu'elles se sont développées dans divers pays, nous trouvons — en faisant abstraction des particularités et des exceptions qui existent dans certains états — qu'elles ont essentiellement les attributions suivantes.

1. Elles examinent, comme *autorité de révision*, les comptes des branches administratives qui sont tenues d'en présenter, et elles en déterminent, par doit et avoir, le résultat vis-à-vis du fisc.
2. Comme *autorité judiciaire*, elles prononcent sur les cas litigieux qui peuvent surgir entre les fonctionnaires comptables et le fisc.

3. Comme *autorité disciplinaire et de surveillance*, elles infligent des amendes aux fonctionnaires chargés de la comptabilité, lorsqu'ils se trouvent en défaut.

4. Comme *autorité de contrôle*, elles visent les mandats des autorités gouvernementales sur la caisse de l'état.

Si nous cherchons, dans la constitution fédérale, quelles sont les dispositions qui ont trait à la comptabilité de la Confédération, nous trouvons les suivantes.

L'art. 85 met directement dans les attributions de l'assemblée fédérale l'établissement du budget annuel, l'approbation des comptes de l'état et les arrêtés autorisant des emprunts (chiffre 10) et la haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale (chiffre 11).

D'après le règlement, des commissions spéciales des deux conseils sont instituées pour examiner les comptes généraux et spéciaux, ainsi que les rapports de gestion.

A teneur de l'art. 102, le conseil fédéral administre les finances de la Confédération, propose le budget et rend les comptes des recettes et des dépenses (chiffre 14); il surveille la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale (chiffre 15), et il rend compte de sa gestion à l'assemblée fédérale (chiffre 16).

Or, si nous comparons les institutions constitutionnelles des états étrangers avec celles de la Suisse, nous observons, en première ligne, que, dans les états qui possèdent une cour des comptes comme institution constitutionnelle ou législative, les parlements ne s'occupent pas eux-mêmes, à proprement parler, de la comptabilité publique, et que, partant, l'institution d'une cour des comptes agissant comme *autorité de révision* (chiffre 1 ci-dessus) doit naturellement remplacer l'examen des comptes qui est fait par l'assemblée fédérale elle-même, et qui est prescrit chez nous par la constitution.

Quant à la compétence juridique donnée à la cour des comptes pour les cas litigieux qui peuvent surgir entre les fonctionnaires comptables et le fisc (chiffre 2 ci-dessus), elle paraît inadmissible en présence de l'art. 58 de la constitution fédérale, qui interdit l'établissement de tribunaux extraordinaires.

Les attributions de surveillance sur les fonctionnaires comptables (chiffre 3 ci-dessus) sont conférées au conseil fédéral à teneur de l'article 102, chiffres 14 et 15, de la constitution fédérale, et les compétences disciplinaires qui en découlent sont réglées par la loi fédérale du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération.

Enfin, en ce qui concerne le visa à apposer aux mandats sur la caisse de l'état par une cour spéciale des comptes agissant en qualité d'autorité de contrôle, il n'y a, au fond, guère d'objection à faire contre la logique d'une institution de ce genre, puisque la disposition des fonds de l'état peut rester réservée à l'autorité qui vote le budget, ou à ceux qu'elle charge de cette besogne. D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que la constitution fédérale n'a pas voulu tirer une conséquence de ce genre, puisque, à l'art. 102, chiffre 14, elle charge exclusivement le conseil fédéral de l'administration des finances, et que, d'un autre côté, elle met dans les attributions directes de l'assemblée fédérale l'approbation des comptes de l'état, qui comprend aussi l'examen de la conformité des recettes et des dépenses avec le budget. Les lois organiques des états qui, comme la Belgique, mettent le visa des mandats de paiement dans les attributions de la cour des comptes statuent toutefois que, en cas de conflit entre le gouvernement et la cour des comptes, celle-ci doit viser sous réserve, si le gouvernement en assume la responsabilité.

Le conseil fédéral se trouve aussi dans ce dernier cas lorsqu'il autorise des dépenses nécessitées par des circonstances imprévues et qui ne sont pas portées dans le budget ordinaire, et qu'il s'adresse à l'assemblée fédérale pour obtenir un crédit supplémentaire après coup, soit un bill d'indemnité.

La cour des comptes, dans les pays qui la possèdent, apparaît comme une institution officielle qui réunit en elle, par des motifs d'opportunité qu'il est impossible de méconnaître dans les conditions où se trouvent les grands états, des compétences de nature très-mixte, qui sont enlevées en partie au pouvoir parlementaire, en partie au pouvoir judiciaire et en partie au pouvoir administratif, et qui forment un tout qu'on ne pourrait intercaler dans nos institutions qu'au moyen d'une modification à la constitution fédérale et comme base de nouvelles fonctions.

En ce qui concerne la question des frais, on ne pourrait éviter une notable augmentation de dépenses; comme l'organisation actuelle ne peut, dans ses traits principaux, être ni supprimée ni fusionnée avec la cour des comptes, il y aurait lieu de prévoir de ce chef un surcroît de frais de fr. 20,000 à fr. 30,000, qui ne donnerait aucune garantie essentielle de plus et aurait, en revanche, pour effet inévitable de reporter sur une autre autorité une grande partie de la responsabilité du conseil fédéral en matière d'administration financière.

Bien que nous ne soyons pas, en principe, opposés à la création d'une cour des comptes, nous arrivons toutefois, par les mo-

tifs ci-dessus énoncés et par les considérations qui vont suivre sous chiffre II, à vous proposer de ne donner en ce moment aucune suite au postulat y relatif de 1875.

II.

Passant au postulat du 22 juin 1877, concernant la régularisation du bureau de contrôle de notre département des finances, nous prenons la liberté de rappeler que le règlement adopté par nous le 19 février 1877 sur l'organisation de l'administration des finances et la gestion de la comptabilité et des caisses fédérales règle ces compétences d'une façon qui peut être considérée comme conforme, en tous points, aux lois en vigueur au sujet des finances fédérales et à l'arrêté fédéral du 21 août 1878 concernant l'organisation et le mode de procéder du conseil fédéral.

En exécution du chiffre 5 de l'art. 27 de l'arrêté fédéral précité du 21 août 1878, le département a conféré au bureau de contrôle la surveillance de la caisse publique et de toute la comptabilité de la Confédération.

Les conditions dans lesquelles s'exerce ce contrôle sont réglées comme suit par les prescriptions du règlement.

« Art. 15. La sphère d'activité du bureau du contrôle comprend :

- a. le secrétariat du département des finances, en tant qu'il s'agit du contrôle des finances ;
- b. la vérification quotidienne des inscriptions dans le livre de caisse de la caisse d'état et le classement des mandats ;
- c. le contrôle des crédits, sur la base des mandats de paiement délivrés par les départements et la chancellerie fédérale ;
- d. l'examen de tous les comptes mensuels et annuels ;
- e. le recensement périodique des titres, valeurs et cautionnements de tout genre ; ce recensement est ordonné par le chef du département ;
- f. l'inspection périodique de la caisse d'état, de toutes les caisses principales des arrondissements des péages et des postes, ainsi que de celles de l'administration des poudres et des autres établissements mentionnés à l'art. 3 ci-dessus ; l'inspection est ordonnée par le chef du département ;
- g. la vérification périodique, d'accord avec les départements respectifs, de l'inventaire des objets appartenant à l'administration fédérale.

« Art. 19. L'examen des comptes mensuels porte non seulement sur les chiffres, mais encore sur le fond.

« En particulier, les fonctionnaires chargés de la révision doivent s'assurer si chaque dépense est basée sur une loi, un règlement ou une décision de l'autorité compétente.

« Après la révision, les comptes sont renvoyés, avec les pièces à l'appui et les observations éventuelles, au comptable respectif, qui doit les examiner et répondre dans le délai d'un mois. »

Il résulte de ces dispositions que le contrôle de l'administration des finances s'étend sur toutes les branches d'administration de la Confédération, puisque tous les comptes des divers départements sont soumis à la révision du bureau de contrôle du département des finances et ne sont ordonnancés valablement qu'à ce bureau.

C'est au bureau de contrôle qu'il appartient de veiller à l'exécution des lois et règlements qui se rapportent à la comptabilité, et le règlement lui donne la compétence de s'assurer à un moment quelconque si une dépense est basée sur une loi, un règlement ou une décision des autorités compétentes (art. 19 du règlement du 19 février 1877). Il nous paraît que le bureau de contrôle est ainsi pourvu des compétences qui lui sont nécessaires pour s'acquitter de sa tâche, puisqu'il lui est possible, en se basant sur les lois et règlements, de s'opposer à toute irrégularité. On peut donc admettre que le but de la création de cette section est ainsi atteint, surtout si les commissions d'examen des comptes nommées dans le sein des deux chambres exercent, comme cela a lieu depuis quelques années déjà, un contrôle continu sur la comptabilité dans son ensemble, de telle façon qu'elles prennent connaissance des opérations qui se font dans le courant de l'année et présentent immédiatement, cas échéant, leurs observations à qui de droit.

Dans notre rapport de gestion pour 1877, nous avons déjà relevé le fait que la séparation projetée de l'administration d'avec le contrôle serait reconnue comme une mesure efficace. Les expériences recueillies dans le cours des dernières années nous ont confirmés dans cette conviction, et nous croyons pouvoir, en toute confiance, affirmer que l'organisation qui existe actuellement au département des finances répond à toutes les exigences raisonnables.

En conséquence, nous vous proposons de considérer le postulat du 22 juin 1877 comme liquidé.

III.

Il y a déjà trois ans que, dans nos projets de budget annuels, nous avons proposé chaque fois des augmentations de traitement pour les fonctionnaires et employés du bureau des finances et du bureau de contrôle, et l'assemblée fédérale les a autorisées dans l'idée que cet objet serait réglé définitivement au moyen d'un projet spécial.

Le motif de ces propositions, comme on le sait, résidait dans l'adoption d'un nouveau règlement sur l'organisation du département des finances, séparant l'administration d'avec le contrôle et créant une section spéciale pour chacune de ces branches. Cette séparation a eu naturellement pour conséquence diverses modifications dans la besogne de certains fonctionnaires, dans le sens d'une augmentation de travail ; il faut encore y ajouter le fait que les affaires relatives à la taxe militaire ont été remises au département des finances, ainsi que l'augmentation continuelle de la besogne de révision des comptes, surtout depuis la centralisation de l'instruction de l'infanterie. La comptabilité en général a considérablement augmenté, depuis l'entrée en vigueur de la constitution fédérale actuelle, par suite de la création de nouvelles branches d'administration et de l'extension prise par celles qui existaient déjà auparavant, ce qui est démontré surabondamment par l'augmentation des volumes de pièces à l'appui, ainsi que du contenu de chacun d'entre eux.

La séparation de l'administration d'avec le contrôle a eu pour effet de créer pour le bureau des finances une tenue de livres et une comptabilité plus étendues, auxquelles sont venues s'ajouter la transformation des monnaies de billon et, comme nous l'avons dit plus haut, les affaires relatives à la taxe d'exemption du service militaire, ces dernières ayant occasionné, outre quantité de correspondances, 103 recours en 1879 et 77 en 1880. La preuve de la mesure dans laquelle le travail augmente dans cette section résulte déjà du fait que le nombre des affaires traitées s'est élevé de 510 en 1879 et, en outre, de 193 en 1880. En regard de ces faits, et notamment aussi eu égard à l'augmentation toujours croissante de l'étendue des domaines de Thoune, nous estimons qu'il est absolument indispensable de créer une place de second secrétaire, qui remplira en même temps les fonctions de traducteur et qui sera suppléant du chef de bureau.

La nouvelle organisation a créé, au bureau de contrôle, un chef, un troisième réviseur et un autre employé. Ce n'est qu'à l'aide de cette augmentation de personnel qu'il a été possible de soumettre chaque fois et à temps, à un examen au point de vue du fond et des chiffres, les comptes qui étaient présentés, ainsi que de venir à

bout de quantité d'autres travaux de contrôle nécessités par le nouvel ordre de choses, notamment aussi pour la taxe d'exemption du service militaire. C'est en outre au chef du bureau de contrôle qu'incombe, de concert avec le chef du département, la surveillance sur la caisse d'état, sur le souterrain et sur les titres ; or, ces derniers sont sujets à de fréquentes mutations, qui naturellement exigent chaque fois des procès-verbaux détaillés et qui imposent aux fonctionnaires respectifs une responsabilité considérable, et cela d'autant plus qu'une bonne partie des titres, et notamment de ceux du dépôt pour le Gothard, consistent surtout en titres au porteur.

Un cautionnement de fr. 20,000 est exigé de chacun des deux chefs de bureau, et un de fr. 5000 de leurs remplaçants et de l'intendant des immeubles, par le motif qu'ils sont appelés de temps en temps à avoir momentanément des titres en mains et que le dernier de ces fonctionnaires a une caisse à gérer.

La besogne de la caisse d'état a augmenté dans la même mesure que celle des deux bureaux du département. Nous mentionnerons en première ligne les nombreux paiements pour les diverses branches d'administration du département militaire, l'encaissement des subventions en faveur de l'entreprise du Gothard et leur versement en détail suivant les instructions de la direction, ainsi que l'augmentation incessante des affaires incombant à l'administration des titres. De même que le bureau de contrôle, la caisse fédérale est fortement mise à contribution pour les fréquentes mutations de titres ; les dépôts de titres de tout genre augmentent d'année en année ; enfin, le remboursement de l'une ou de l'autre des sortes de monnaie est devenu une branche presque permanente d'occupation. Tous les travaux ordinaires et extraordinaires imposent notamment au caissier d'état et à son adjoint, qui déposent un cautionnement de fr. 100,000 pour le premier et de fr. 25,000 pour le second, une notable responsabilité, qui devient toujours plus grande à mesure que l'administration prend de l'extension. Nous renvoyons, du reste, au tableau ci-dessous, qui indique le mouvement de la caisse :

1876.		1877.		1878.		1879.		1880.	
								Année de l'emprunt.	
Fr.	C.	Fr.	C.	Fr.	C.	Fr.	C.	Fr.	C.
91,228,106.	18	98,979,305.	02	104,847,792.	08	103,946,112.	66	188,845,833.	—
86,557,277.	46	97,012,141.	49	102,399,894.	61	102,675,003.	77	185,667,031.	62
177,785,383.	64.	195,991,446.	61	207,247,686.	69	206,621,116.	43	374,512,864.	62

La nomination d'un intendant spécial pour les immeubles de Thoune est un besoin auquel il est impossible de tarder plus longtemps à satisfaire. La superficie de ces domaines, y compris les acquisitions de cette année, est d'environ 450 hectares, et il faut le temps complet d'un fonctionnaire pour les administrer et les surveiller ; en outre, il est nécessaire que ce fonctionnaire ait son domicile au centre de ses affaires ; c'est dans ce but que l'on construira le bâtiment de la Mühlematt. Jusqu'ici, cette besogne a été confiée à l'intendant des casernes, mais il est de toute évidence que ce dernier, surtout pendant la saison d'été, où il a sans cela suffisamment de travail à tous les points de vue, ne peut pas vouer en même temps l'attention nécessaire à ces deux fonctions, et qu'ainsi l'une ou l'autre en souffrirait. Si l'on donne les soins voulus aux domaines que la Confédération possède à Thoune et parmi lesquels il s'en trouve d'excellents, le surcroît de frais qui résultera de la création d'une place spéciale d'intendant sera plus que contrebalancée au bout de peu de temps.

Le présent projet de loi prévoit, pour le traitement du chef du bureau de contrôle, une augmentation de fr. 4500 à fr. 6000, qui avait déjà adoptée par la voie du budget. Pour son remplaçant (1^{er} réviseur), le maximum est porté de fr. 4000 à fr. 4200. Le second secrétaire, en même temps remplaçant du chef du bureau des finances, aura un traitement maximum de fr. 4000.

Nous n'avons pas cru devoir nous occuper ici des fonctions qui ne rentrent pas dans le cadre de la présente loi, bien que la besogne qui leur incombera soit autrement répartie. En conséquence, les traitements du teneur de livres, du registrateur et des commis du département des finances, qui avaient de même été élevés par la voie du budget, seront fixés chaque année de la manière habituelle, jusqu'à une révision générale de la loi sur les traitements.

En ce qui concerne le point de vue financier, notre projet n'a pas une portée bien grande ; les chiffres actuels des traitements sont de fr. 75,700 ; avec les augmentations proposées, ils s'élèveraient à environ fr. 79,300 au maximum.

Les administrations des poudres et des monnaies ne subissent pas de changements.

Quant au contrôle sur les billets de banque, qui incombera au département des finances, il va sans dire que nous ne pouvons encore nous en occuper ici.

En nous basant sur les explications ci-dessus, nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi ci-après, et nous saisis-

sons cette occasion, monsieur le président et messieurs, pour vous renouveler l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 30 mai 1881.

Au nom du conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération :

DROZ.

Le chancelier de la Confédération :

SCHIESS.

Projet.

Loi fédérale

concernant

la création d'un bureau de contrôle au département fédéral des finances et d'une place d'intendant des domaines fédéraux à Thoune.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du conseil fédéral du 30 mai 1881,

décède :

Art. 1^{er}. Il est créé, comme subdivision spéciale du département des finances, un bureau de contrôle destiné à contrôler toute l'administration des finances de la Confédération et composé d'un chef avec le nombre nécessaire de réviseurs et d'aides-réviseurs. Le conseil fédéral édictera les dispositions ultérieures à ce sujet.

Art. 2. La place actuelle d'adjoint du chef du bureau des finances est supprimée et remplacée par celle d'un second secrétaire, qui remplira, en même temps, les fonctions de remplaçant du chef et de traducteur.

Art. 3. Il est créé une place d'intendant pour l'administration des domaines sur la place d'armes de Thoune; ses attributions seront fixées par le conseil fédéral.

Art. 4. Les traitements suivants sont affectés aux fonctions prévues par la présente loi.

A. *Bureau des finances.*

Second secrétaire fr. 3500 à 4000

B. *Bureau de contrôle.*

Chef fr. 6000
Premier réviseur, en même temps remplaçant > 3500 à 4200
Réviseurs > 3500 à 4000
Aides-réviseurs > 2800 à 3200

C. *Intendance des immeubles à Thoune.*

Intendant fr. 2500 à 3000
Intendant des casernes > 2200

Art. 5. Les chefs du bureau des finances et du bureau de contrôle déposent chacun un cautionnement de vingt mille francs; leurs remplaçants et l'intendant des immeubles, un de cinq mille francs chacun.

Art. 6. Sont abrogées les dispositions des lois fédérales du 2 août 1873 (Rec. off., XI. 283) et du 16 juin 1877 (Rec. off., nouv. série, III. 186), concernant les traitements des fonctionnaires fédéraux, en tant que ces dispositions sont contraires à la présente loi.

Art. 6. Le conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant la votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer l'époque où elle entrera en vigueur.



Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant
la concession pour un chemin de fer
régional au Val de Travers.

(Du 3 juin 1881.)

Monsieur le président et messieurs,

Par lettre du 7 mai écoulé, MM. *A. Merian*, ingénieur, à Neuchâtel, et *E. Pümpin*, ingénieur, à Berne, agissant au nom d'une société par actions à constituer, sollicitent la concession pour l'établissement et l'exploitation d'un *chemin de fer au Val de Travers*, soit de Travers à St-Sulpice. Cette ligne, bien que régionale, aura l'écartement normal, partira de la station de Travers de la Suisse Occidentale, aux rails de laquelle elle sera raccordée, et suivra en général le cours de la Reuse, reliant entre eux les villages de Travers, Couvet, Motiers, Boveresse, Fleurier et St-Sulpice, où elle aura son point terminus. La rampe maximum n'excédera pas 12,6 ‰, et le rayon minimum des courbes sera de 200 mètres. Le chemin de fer servira uniquement au trafic local de la vallée, qui compte environ 10,000 habitants, et aux besoins de l'industrie; il pourvoira aussi au transport, soit de l'asphalte extrait des mines sises entre Travers et Couvet, soit des produits de la fabrique de ciment établie près de St-Sulpice. Conformément à ce cadre d'action limité, la superstructure, de même que le matériel roulant, seront de construction plus légère que celle usitée sur les autres lignes à écartement normal; les rails, fixés sur des traverses ordinaires,

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale au sujet des questions : 1° de la création d'une cour des comptes; 2° de la régularisation des compétences du bureau de contrôle du département des finances ; 3° de la réorganisation du département de...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1881
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1881
Date	
Data	
Seite	16-27
Page	
Pagina	
Ref. No	10 066 128

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.