

Cent ans de surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération

Préface

C'est le 9 octobre 1902, lors de l'adoption de la loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, que la Délégation des finances a été créée, en tant que nouvel instrument des Chambres fédérales pour la surveillance financière. Pour marquer son centenaire, la Délégation des finances a décidé de se pencher sur son histoire. C'est pourquoi elle a donné à un jeune Historien, Thierry Müller, lic. ès lettres de l'université de Fribourg, le mandat d'accomplir cette tâche. Celui-ci a pu travailler en toute indépendance, comme stagiaire au Secrétariat des Commissions et de la Délégation des finances.

La Délégation des finances publie donc aujourd'hui son histoire sous la plume d'un jeune scientifique. Elle n'a pas vérifié par elle-même, si les tâches accomplies par ses prédécesseurs ont été l'objet d'une appréciation équitable sur tous les points, compte tenu des circonstances de leur époque. La présente étude montre l'évolution institutionnelle de cet organe de haute surveillance parlementaire, commun aux deux Conseils durant les cent dernières années. Il convient de relever que la méthode de travail et la portée des décisions de la Délégation des finances sont demeurées intactes durant ce centenaire et que notre Pays a renoncé délibérément à créer une Cour des comptes devant fonctionner comme un organe étatique indépendant pour la surveillance suprême des finances. Avec l'aide du Contrôle fédéral des finances, la Délégation des finances continuera d'assumer la haute surveillance sur les finances de la Confédération. En effet, jusqu'ici, l'Assemblée fédérale a rejeté, à chaque fois clairement, toutes les interventions demandant la création d'une Cour des comptes.

Durant les périodes difficiles également, la Délégation des finances a toujours considéré qu'il lui appartenait de jeter des ponts entre le législatif et l'exécutif. Dans ses actes, elle s'est montrée aussi retenue et restrictive que possible, tout en contribuant de la sorte à la maîtrise des situations de crise, pour le bien du Pays.

La Délégation des finances remercie l'auteur de cette étude. Elle adresse également ses sentiments de reconnaissance aux collaboratrices et collaborateurs du Contrôle fédéral des finances et du Secrétariat des Commissions et de la Délégation des finances, lesquels ont constamment oeuvré avec compétence et efficacité.

Le 26 février 2002

Le Président de la Délégation des finances

Rico E. Wenger, Conseiller aux Etats

Introduction

1848 donne une nouvelle impulsion à l'ancienne alliance confédérale helvétique qui se voit désormais remplacée par une fédération dont les cantons-membres se soumettent partiellement au nouveau pouvoir central. La Suisse « moderne » est née dans le sillage des innovations d'une Constitution qui met en place un système législatif bicaméral et un organe exécutif, le Conseil fédéral.

L'un des rôles majeurs de cet État fédéral est de veiller à « protéger la liberté et les droits des confédérés et accroître leur prospérité commune »¹. A cette fin, le fonctionnement de l'État fédéral exige une assise financière, fournie par les contribuables, et une gestion appropriée des fonds par le gouvernement. Le Parlement, autorité législative, représente le peuple et les cantons et établit le budget annuel, en surveille l'exécution et adopte les comptes. Francis-J. Fabre insiste sur ce point en affirmant que « dans un état démocratique, le Parlement doit prendre une part essentielle au contrôle des finances publiques »².

Le Conseil fédéral, autorité exécutive et directoriale de l'administration, propose le budget, le gère tout au long de l'année et en rend compte au Parlement à la fin de l'exercice. C'est ainsi que la législation institue les organes de la Haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération, fixe leurs attributions et leurs moyens d'action. Elle établit aussi les principes et les règles de gestion financière et budgétaire que doit respecter le Conseil fédéral et sur lesquels les organes de Haute surveillance fondent leurs contrôles.³

L'histoire de la surveillance parlementaire débute donc avec la naissance de l'État fédéral et, comme ce travail va le démontrer, la Constitution de 1848 et la première *Loi sur les rapports entre les conseils* (LREC) de 1849 vont modestement mettre sur pied les bases de ce contrôle parlementaire sur les finances fédérales. Ce système, simple au départ, ne va cesser de se développer au cours des décennies, pour aboutir aujourd'hui, en 2002, au système actuel dont l'inspiration première, sans cesse remise en question, n'a pourtant point perdu ses fondements.

La motivation première de cette étude est donc de tenter de définir et surtout de comprendre l'évolution du système de la Haute surveillance parlementaire pendant cette période sise entre la moitié du XIX^{ème} siècle et aujourd'hui. Définir, en distinguant à quels moments apparaissent les événements principaux, tout en spécifiant leur nature et comprendre, afin de placer sur ces faits une grille permettant de saisir les éléments moteurs, les enjeux et les motivations qui ont amené une telle évolution.

Ce travail s'inscrit donc dans une perspective d'approche plus large que celles proposées sur le même thème jusqu'à maintenant. La majeure partie des travaux ayant pour sujet la surveillance parlementaire des finances est en effet caractérisée par une approche quasi strictement juridique, voire économique. Le postulat qui a été choisi est censé permettre de brosser un portrait plus « fin » de ce système, en prenant en compte les aspects historiques ou politiques mais aussi les données juridiques et économiques.

1 Tiré de l'art. 2 de la Constitution fédérale de 1848. In FAVRE Meinrad: Le contrôle des finances de la Confédération. Chez l'auteur, Sion, 1936, p. 7.

2 FABRE Francis-J.: Le contrôle des finances publiques. PUF, Paris, 1968, p. 181.

3 AYER Christian: La surveillance parlementaire des finances de la Confédération. In *Das Parlament – « Oberste Gewalt des Bundes ? »*. Haupt, Bern, 1991, p. 244.

Une autre particularité de ce travail réside dans la période traitée: elle couvre l'entier de l'évolution du système de surveillance parlementaire de 1848 à nos jours. Ne se limitant pas à un moment défini volontairement, cette étude apporte une image globale du système passé et présent tout en le plaçant dans un contexte de dialogue et d'évolution possible. Le dernier chapitre traite en effet des perspectives d'avenir de la Haute surveillance parlementaire où divers acteurs (politiciens, responsables de l'administration, membres de commissions et délégations financières, politologues) donnent leurs points de vue sur la question.

A l'heure où les commissions et la Délégation parlementaires des finances fêtent leur 100^{ème} anniversaire (1902 – 2002) et le Contrôle des finances son 125^{ème} (1877 – 2002), plus qu'une simple relecture des faits passés, ce travail s'inscrit donc dans le débat sur l'évolution du système de surveillance financière actuelle, compte tenu des changements que connaissent aujourd'hui les diverses administrations publiques en Europe.

1 La surveillance parlementaire sur les finances de 1848 à 1899

Cette période correspond aux premiers pas de la surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération. Elle est marquée par le sceau des Constitutions fédérales de 1848 et 1874, par la mise en œuvre de la première *Loi sur les rapports entre les conseils* (LREC) en 1849 et par la création du Bureau fédéral des contrôles en 1877.

1.1 La première Loi de 1849 sur les rapports entre les conseils (LREC)

Cette LREC est édictée le 22 décembre 1849⁴ et représente l'ébauche de la future LREC de 1902. Elle contient trois points principaux:

- Les rapports entre le Conseil national, le Conseil des États et le Conseil fédéral.
- Les rapports avec le Conseil fédéral.
- La forme de la publication et de la promulgation des lois et arrêtés.

Les 22 articles qui composent cette loi sont la base des règles légales qui unissent désormais les deux conseils législatifs entre eux et vis-à-vis du Conseil fédéral. Les mécanismes juridiques décrits constituent l'un des fondements de la démocratie helvétique puisqu'on traite ici de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif.

L'article 16 stipule:

« A chaque session ordinaire, le Conseil fédéral présentera le rapport sur la gestion, les comptes de l'exercice précédent et le budget pour l'année suivante. Les deux premiers objets seront remis avant le 1^{er} mai aux Commissions établies par les deux conseils pour les examiner. »

On ne parle ici que du devoir du Conseil fédéral de présenter l'état des finances du pays aux chambres législatives pour qu'elles en prennent connaissance et de la mise en place de commissions parlementaires non-permanentes: c'est véritablement les prémises de la surveillance parlementaire sur les finances de l'État. Il faut toutefois souligner que la loi ne donne pas de précision sur la manière de mener les finances fédérales et les moyens dont peut disposer le Parlement à cet effet.

En revanche, la Constitution du 29 mai 1874⁵ (reprenant certains articles de la Constitution du 12 septembre 1848) délimite de façon plus détaillée les attributions et compétences de l'Assemblée fédérale en matière de surveillance financière dans la partie intitulée « *Attributions de l'Assemblée fédérale* ». L'article 10 stipule que:

« les chambres établissent le budget annuel, approuvent les comptes de l'État et les arrêtés autorisant les emprunts. »

4. Loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral. In *Feuille fédérale suisse*, 11^{ème} année, vol. I, no. 2, 14 janvier 1850, pp. 7-12.

5. Constitution du 29 mai 1874. In *Recueil systématique des lois et ordonnances 1848 – 1947*. Volume I, Chancellerie fédérale, Berne, 1949.

L'article 11, quant à lui, affirme le devoir de Haute surveillance parlementaire sur l'administration⁶.

Une autre partie de la Constitution intitulée « *Conseil fédéral* » délimite les attributions et les obligations de ce dernier. Ainsi l'article 14 précise que:

« le Conseil fédéral administre les finances de la Confédération, propose le budget et rend les comptes des recettes et des dépenses. »

Ce partage des tâches entre l'autorité législative et exécutive constitue donc la règle de base de la surveillance financière helvétique.

1.2 La création du Bureau fédéral des contrôles en 1877

L'institution de commissions parlementaires ad hoc par le biais de la LREC de 1849 marque l'avènement de la surveillance du Parlement sur les finances confédérales. Toutefois, ce système intermittent de contrôle, appliqué dès la naissance de l'État fédéral, va être confronté à un budget en constante croissance et à des carences au niveau de l'efficacité du contrôle dues, entre autres, à l'élargissement de l'administration fédérale nécessitant des moyens techniques et humains plus amples. Selon E. Delalay⁷, ce type de contrôle se révèle donc rapidement insuffisant.

En 1876, la première « attaque » contre le système de contrôle parlementaire se manifeste. L'Assemblée fédérale, consciente des limites de son action, demande au Conseil fédéral, par le biais d'un postulat, s'il n'y a pas lieu d'établir une cour des comptes afin de palier les manquements constatés.

« Le Conseil fédéral est invité à examiner la question de l'établissement d'une cour des comptes, en application de l'article 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. »

Le Conseil fédéral répond par le biais du Message du budget du 18 novembre 1876 que la création de cette institution ne lui paraît pas indiquée, tout en prenant en compte le besoin d'améliorer de façon notable le contrôle:

« L'extension qu'ont prise l'administration et le contrôle des finances nous oblige à introduire une modification dans cette branche du service fédéral. Ce changement consiste à séparer complètement l'administration et le contrôle, c'est-à-dire les rendre complètement indépendants l'un de l'autre. »

Il en résulte la création, en 1877, du Bureau fédéral des contrôles, un organe administratif rattaché au Département des finances⁸. Les compétences de ce bureau sont déterminées par un règlement⁹. Sa fonction est délimitée par la *Loi fédérale de 1882*¹⁰ qui spécifie que:

⁶ Idem, p. 30.

⁷ DELALAY Edouard: Publicains et républicains: pour une gestion démocratique des finances. Georg, Genève, p. 188.

⁸ Jusqu'en 1877, l'Administration des finances ne bénéficie pas d'un office spécial de contrôle. C'est le secrétariat du Département des finances qui se chargeait alors du contrôle et ce, à côté de maintes autres tâches financières. Ce Bureau fédéral de contrôle est aussi mis sur pied pour palier à un manque d'indépendance vis-à-vis des autres branches du service des finances.

« Le Bureau fédéral des contrôles est créé afin de contrôler toute l'administration des finances de la Confédération. Il est composé d'un chef avec le nombre nécessaire de réviseurs et d'aides réviseurs. »

En outre, d'éventuelles modifications peuvent être apportées par le Conseil fédéral. Ce dernier attendra jusqu'au 24 février 1903 pour édicter le premier véritable règlement pour le Bureau fédéral des contrôles devenu entre-temps le Contrôle fédéral des finances¹¹.

1.3 Des pressions continues sur le Conseil fédéral

La loi fédérale de 1882 apaise un tant soit peu les demandes de députés favorables à la mise en place d'une cour des comptes juridiquement indépendante de l'administration et du gouvernement. Mais en 1893, à l'occasion de la discussion des postulats du compte d'État, le thème de la cour des comptes réapparaît. La donne a en effet changé par rapport à 1882: le budget fédéral s'est accru de façon extraordinaire.

Il faut toutefois attendre la session de juin 1895 pour que les différentes revendications prennent corps. Le 28 juin, l'Assemblée fédérale adopte un postulat concernant l'institution d'une cour des comptes, postulat qui est renvoyé au Conseil fédéral pour examen et rapport.

Un Message du Conseil fédéral (30 mars 1899)¹² est publié dans la *Feuille fédérale suisse* du 10 mai 1899. Ce message est en quelque sorte un «préavis» que le Conseil fédéral émet avant de prendre plus officiellement position sur la question de l'instauration d'une cour des comptes, ce qu'il fera dans son rapport du 10 décembre 1900. Le message du Conseil fédéral semble toutefois hostile à une modification du système de surveillance des finances allant dans le sens d'une cour des comptes:

« (...) Le Conseil fédéral continue à penser que l'institution d'une cour des comptes n'est point indiquée. »

Le Conseil fédéral va ainsi proposer aux Chambres une révision de la LREC devant permettre d'obtenir un contrôle financier plus sérieux, sans avoir besoin de recourir à la création d'une cour des comptes. L'examen de ce message du Conseil fédéral au Conseil national donne lieu à un débat nourri où partisans et opposants d'une cour des comptes s'affrontent. Les partisans d'une cour des comptes avancent l'argument du manque de continuité du contrôle sur les finances de la Confédération et les adversaires ne veulent pas d'une modification constitutionnelle en vue de dessaisir le Parlement de sa compétence de surveillance des finances fédérales.

⁹ Règlement sur l'organisation de l'administration des finances et la gestion de la comptabilité et des caisses fédérales du 19 février 1877.

¹⁰ Loi fédérale du 11 décembre 1882. In *Registre des obligations* 3.21. → Malgré la mise en place du Bureau fédéral de contrôle en 1877, les pressions des députés au Conseil national et au Conseil des Etats vont aller crescendo:

- Postulat du 23 juin 1877 afin d'étendre les pouvoirs du Bureau fédéral des contrôles à tous les départements de la Confédération.
- Débat général de l'Assemblée fédérale provoqué en 1878 par la discussion sur le rétablissement de l'équilibre financier de la Confédération tournant autour du thème de l'instauration d'une cour des comptes.
- Un arrêté fédéral (21 février 1878) met fin aux débats sur la question de la création d'une cour des comptes: l'Assemblée fédérale se range à cette manière de voir les choses et procède à la révision de la Loi fédérale concernant la réorganisation du Département des finances le 11 décembre 1882.

¹¹ FAVRE Meinrad: op. cit., pp. 70 – 71.

¹². Message du Conseil fédéral du 30 mars 1889. In *Feuille fédérale suisse du 10 mai 1899*, vol. II, no 19, pp.637 – 658.

Le 10 décembre 1900, le Conseil fédéral rend son rapport officiel concernant la création d'une Cour fédérale des comptes¹³. Ce rapport relate l'évolution du contrôle des finances depuis 1877 jusqu'à 1900: il dresse un bilan des améliorations déjà apportées au système en vigueur et propose des modifications jugées nécessaires. Le gouvernement parle aussi dans ce rapport du résultat de sa réflexion sur l'institution d'une cour des comptes en Suisse. Cette réflexion porte notamment sur l'examen comparatif des systèmes de contrôle financier en place dans les autres pays (France, Angleterre, Belgique, Italie, Prusse, Alsace-Lorraine). Le Conseil fédéral arrive aux conclusions suivantes¹⁴:

« La création d'une cour des comptes n'est pas nécessairement une garantie pour le prompt et minutieux contrôle de la gestion financière d'un pays. Si l'on veut un contrôle sérieux, il faut que celui-ci soit organisé de manière à suivre de près l'exécution du budget et l'emploi des fonds votés, à permettre une prompte et complète vérification des opérations de recettes et de dépenses d'un exercice, ce qui n'arrive pas dans bien des pays où fonctionne une cour des comptes. »

« Un contrôle financier perd toute valeur et toute efficacité lorsqu'il n'intervient que deux ou plusieurs années après les faits accomplis, comme c'est le cas en France¹⁵ et dans d'autres pays. »

« Nous avons la conviction qu'une cour des comptes, qu'elle soit constituée comme une juridiction spéciale et autonome, placée entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ou qu'elle soit constituée comme un simple organe auxiliaire des Chambres fédérales, désigné par elle pour la surveillance des dépenses publiques, ne nous donnera pas un meilleur résultat que celui que nous pouvons obtenir facilement et sans surcroît de frais en perfectionnant le contrôle préventif des dépenses que nous possédons déjà au Département des finances et en complétant et fortifiant le contrôle parlementaire qui appartient aux Chambres. »

« Nous ne ferions, en créant une cour des comptes, que de compliquer nos institutions d'un nouveau pouvoir ou d'un nouveau rouage qui coûterait fort cher, sans augmenter, ni au point de vue de la célérité, ni à celui d'un sérieux examen, les garanties de contrôles. »

« L'article 85 de la Constitution a investi les Chambres fédérales de la compétence d'examiner, de discuter et d'approuver les comptes de l'Etat, et il nous paraît qu'elles n'ont pas le droit de se dessaisir de cette prérogative constitutionnelle pour en confier l'exercice à une Commission extraparlamentaire, à une cour des comptes. Elles doivent au contraire se montrer jalouses s'assurant, par un examen sérieux, que le budget qu'elles ont voté a reçu une exacte et fidèle exécution et que les fonds du budget ont été employés conformément à leur volonté et au mieux des intérêts du pays. »

13 Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la création d'une cour des comptes (du 10 décembre 1900). In *Feuille fédérale suisse* 1900, vol. IV, pp. 1009 – 1034.

14 Voir conclusion du rapport (*Idem*, pp. 1032 – 1034).

15 Dans ce rapport (*Idem*, pp.1016 – 1020), le Conseil fédéral aborde le cas de la France en y mettant en exergue tous les côtés négatifs. Le Conseil fédéral parle: de « marche défectueuse du contrôle des recettes et des dépenses », de « légèreté avec laquelle le Parlement règle souvent, quelquefois dans une seule séance, sans aucune observation, 10 à 12 milliards de dépenses », de « lenteur des travaux de la cour des comptes », etc.

Pour le Conseil fédéral, il paraît donc crucial de ne pas adopter un système semblable à d'autres pays européens. Dans son exposé, il est toutefois curieux de ne trouver quasiment aucun argument en faveur d'une cour des comptes: faut-il en déduire qu'aucun élément positif n'est applicable à la Suisse ou est-ce une volonté gouvernementale de ne présenter que des aspects allant dans le sens de son raisonnement ?

Quoi qu'il en soit, le Conseil fédéral met en avant une solution qui a le mérite de combler les lacunes constatées sans pour autant nécessiter une modification constitutionnelle. Il émet l'idée que les Chambres doivent consacrer plus de temps et d'efforts pour contrôler les comptes, la solution étant de constituer une commission permanente de contrôle pour suivre de près l'emploi des crédits budgétaires. Le Conseil fédéral affirme que ce contrôle d'une commission parlementaire, combiné avec le contrôle plus complet et plus serré qu'il est prévu d'organiser au Département des finances sur tous les services de l'administration, aura certainement plus d'efficacité que le « contrôle lent, imparfait et fort coûteux, d'une cour des comptes »¹⁶. Ainsi, accompagnant son rapport du 10 décembre 1900, le Conseil fédéral remet aux députés un projet du Département des finances¹⁷ concernant un *Règlement pour le contrôle fédéral des finances*. Ce projet de règlement est mis en vigueur par le Conseil fédéral (comme spécifié par la *Loi fédérale de 1882*) le 24 février 1903¹⁸.

Entre-temps, en 1902, les Chambres adhèrent à la vision du Conseil fédéral de refuser d'instaurer une cour des comptes en Suisse et acceptent de réviser la LREC de 1849.

16 Idem, p. 1034.

17 Projet du Département des finances du 29 novembre 1900: Règlement pour le Contrôle fédéral des finances. In *Feuille fédérale* 1900, vol. IV, pp. 1035 – 1049.

18 FAVRE Meinrad: op. cit., p. 70.

2 La solution de 1902 et le refus d'instaurer une cour des comptes

La *Loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et arrêtés*¹⁹ du 9 octobre 1902 est, en fait, l'acceptation par l'Assemblée fédérale du message du Conseil fédéral du 30 mars 1899.

Cette loi détermine les fondements de la Haute surveillance parlementaire sur les finances fédérales.

2.1 La deuxième Loi sur les rapports entre les Conseils (LREC)

La LREC regroupe 38 articles divisés en 3 points principaux:

- *Les rapports entre le Conseil national et le Conseil des Etats.* 17 articles établissent les liens et le processus décisionnel instauré entre les deux chambres fédérales.
- *Les rapports avec le Conseil fédéral.* 14 articles établissent les liens et le processus légal en vigueur entre le Conseil fédéral et les Chambres. Parmi ces articles, 5 concernent directement la Haute surveillance parlementaire: il s'agit des *articles 23 à 27* qui mettent sur pied des commissions permanentes des finances et une Délégation des finances.
- *La forme de la promulgation et de la publication des lois et arrêtés.*

2.1.1 L'établissement de commissions des finances permanentes

La mise en route de commissions des finances permanentes est prévue par l'*article 24*:

Art. 24.2 « Chacun des deux conseils nomme sa commission des finances (...). »

Contrairement à la LREC de 1849 où les commissions étaient formées au gré des besoins²⁰, cette loi donne une impulsion nouvelle à la surveillance parlementaire sur les finances en nommant des commissions permanentes. Dans un des points de l'*article 24*, on insiste sur l'importance qu'une même commission traite les différentes formes de surveillance sur une même année.

Art. 24.1 « Le budget, les crédits supplémentaires et le compte d'État d'une période administrative doivent être soumis, pour rapport, à l'examen de la même commission (Commission des finances). »

¹⁹ Loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des États et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et arrêtés du 9 octobre 1902. In *Recueil systématiques des lois et ordonnances 1848 – 1947*. Volume I, Chancellerie fédérale, Berne, 1949, p. 229.

²⁰ Loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des États et le Conseil fédéral du 22 décembre 1849. In *Feuille fédérale suisse*, vol. I, no 2, 14 janvier 1850, p.10. L'article 16 est clair sur ce point: « A chaque session ordinaire, le Conseil fédéral présentera le rapport sur la gestion, les comptes de l'exercice précédent et le budget pour l'année suivante. Les deux premiers objets seront remis avant le 1er mai aux commissions établies par les deux Conseils pour les examiner. »

La LREC précise également les droits des commissions des finances: droit de nommer leur propre président, droit de nommer les 6 députés (membres des commissions) qui forment la Délégation des finances.

Les différentes composantes de cette loi concernant les commissions des finances donnent un fondement juridique essentiel à la Haute surveillance parlementaire, sans pour autant entrer dans les détails de fonctionnement. Cette précision est en partie fournie par le *Règlement sur la relation des commissions des finances des Chambres fédérales avec la Délégation des finances* (quatre articles) élaboré lors de la première séance de la Délégation des finances, le 17 avril 1903²¹:

Art. 1 « Die Behandlung der Vorschläge, Nachtragskredite und Staatsrechnungen der Bundesverwaltung mit Ausschluss der Bundesbahnen und der Alkoholverwaltung ist Sache der Finanzkommissionen beider Räte. »

Art. 2 « Die Finanzkommissionen gliedern sich in je drei Sektionen. »

Art. 3 « Die Finanzkommissionen nehmen anlässlich der Behandlung der Staatrechnung die Regelmässigen Berichte der gemeinsamen Finanzdelegation über ihre Aufsicht über den Finanzhaushalt des Bundes entgegen. »

Art. 4 « Die Finanzkommissionen sind ihrerseits befugt, von der Finanzdelegation Berichterstattung über spezielle Teile des Bundeshaushaltes oder über Fragen, welche denselben berühren, einzuverlangen und es ist andererseits die Finanzdelegation berechtigt, den Finanzkommissionen von sich auch solch Berichte einzureichen. »

Les commissions des finances ont donc pour attribution de soumettre à un examen préalable les budgets, les demandes de crédits supplémentaires comme les reports de crédits et les comptes d'État. Elles ont aussi pour mission de rendre compte de leur examen aux Conseils législatifs.

Ce règlement décrit, notamment, dans l'*article 4*, le droit des commissions des finances d'être informées par la Délégation sur des questions touchant au ménage confédéral et de prendre connaissance des rapports de la Délégation des finances.

Les commissions des finances exercent une surveillance formatrice puisqu'elles établissent le budget sur la base du projet du Conseil fédéral et une surveillance subséquente puisqu'elles doivent autoriser légalement les dépenses. La Délégation des finance exerce, quant à elle, une surveillance concomitante puisqu'elle exécute ses contrôles toute l'année d'une manière permanente et simultanée. Ce système de surveillance des finances est typique à la Suisse, les autres pays appliquant, de préférence, un système de contrôle en aval et en amont, soit avant l'exercice financier et après celui-ci.

²¹ Règlement sur la relation entre les Commissions des chambres fédérales et la Délégation des finances. In *Procès-verbal de la Délégation des finances des chambres fédérales* du 17 avril 1903. Documents divers du Secrétariat des Commissions et de la Délégation des finances, Berne, p. 4. Ce règlement est modifié le 22 novembre 1907. Voir en annexe (Annexe I) les schémas présentés à l'époque concernant le déroulement de la Haute surveillance financière et l'acheminement des informations.

2.1.2 La mise en place de la Délégation des finances

La LREC de 1902, nous l'avons dit précédemment, concrétise la Haute surveillance des finances par le Parlement. La création de commissions permanentes est un des points les plus significatifs de cette avancée légale, l'autre étant la création de la Délégation des finances. La Délégation est mise en place pour palier à certaines inévitables carences dont souffrent les commissions des finances:

« Le système des commissions des finances avec leur dualité, leurs réunions trop espacées et le manque de concentration qui en est la conséquence, ne permettait pas à ces organes de pénétrer assez intimement dans les détails de l'administration des finances de la Confédération et par la suite, n'assurait pas un contrôle parlementaire suffisamment efficace.

Pour remédier à cette insuffisance, la loi de 1902 institua la Délégation commune des finances des Conseils législatifs. »²²

Cette Délégation est constituée de membres des commissions des finances (3 du Conseil national et 3 du Conseil aux États). Elle est chargée d'examiner et de contrôler l'ensemble de la gestion financière de la Confédération (*article 26.1*).

Un élément fondamental pour la Délégation des finances est le droit absolu de prendre en tout temps connaissance de la comptabilité des divers départements et divisions de l'administration (*article 26.3*). A ce titre, la relation privilégiée de la Délégation avec le Contrôle fédéral des finances est significative: ce dernier doit donner à la délégation tous les renseignements souhaités et les éclaircissements voulus (*article 26.4*). De plus, la Délégation dispose du personnel nécessaire en cas de vérifications et de recherches spéciales et peut demander l'avis d'experts pour éclaircir certains points exigeant des connaissances techniques particulières (*article 26.5*).

Le fonctionnement de la Délégation des finances est détaillé dans le règlement établi lors de sa première séance du 17 avril 1903²³. L'*article 1er* établit l'activité de la Délégation des finances:

Art. 1 « Die Tätigkeit der Delegation erstreckt sich auf die im allgemeinen Voranschlag des Bundes enthaltenen Teile der Bundesverwaltung. »

²² FAVRE Meinrad: *op. cit.*, pp. 120 – 121.

²³ Règlement de la Délégation des finances des Chambres fédérales. In *Procès-verbal de la Délégation des finances* du 17 avril 1903, Berne, pp. 2 – 3. Il faut préciser que ce règlement est modifié le 25 septembre 1907.

Les articles 2 à 8 de ce règlement établissent le fonctionnement et la répartition des tâches de la Délégation à l'image de l'article 7:

Art. 7 « Die Delegation teilt die Tätigkeit der Sektionen nach Departementen und Dienstabteilungen ab, dabei sollen die einzelnen Teile der Bundesverwaltung in dem der Delegation gutschheinenden Turnus einer eingehenden Prüfung unterstellt werden. »

L'article 9 précise que la Délégation et ses sections sont en contact direct avec l'administration fédérale et les responsables des départements, ainsi qu'avec le Contrôle fédéral des finances.

Les articles 11, 12 et 13 détaillent les liens ainsi que les effets de leviers existant entre les commissions et la Délégation des finances.

L'article 14 spécifie que les membres de la Délégation et de ses sections doivent respecter le devoir de discrétion inhérent à leur activité.

Un autre aspect essentiel de la délégation est son devoir d'exposer les résultats de son activité, ses observations, ses critiques, ses postulats, dans un compte-rendu annuel intitulé *Rapport de la Délégation des finances du Conseil national et du Conseil des États sur son activité*. Ce rapport est présenté aux commissions des finances lors de la session où est discuté le budget et il doit être publié dans la *Feuille officielle*. Meinrad Favre, Docteur en sciences politiques et économiques, publie en 1936 « Le contrôle des finances de la Confédération suisse »²⁴, dans lequel il donne son point de vue sur l'impact des rapports et de l'activité de la Délégation des finances. D'un côté, il affirme que les rapports de la Délégation ont un impact sur l'Administration fédérale car « ils exercent sur elle une vertu préventive qui la contraint à soumettre son activité aux normes que lui imposent la nature et l'intensité de cette surveillance ». D'un autre côté, Meinrad Favre se montre très critique vis-à-vis de la Délégation et de son impact sur les finances.

« La portée du contrôle exercé sur l'Administration fédérale par la Délégation dépend surtout de son organisation et de ses compétences. Or si celles-ci permettent de faire des considérations générales sur la politique financière de la Confédération – considérations qui constituent la partie essentielle de ses rapports – elles ne permettent guère de pénétrer dans les détails de la gestion financière. »

Dans son étude, M. Favre aborde aussi la question des compétences des parlementaires membres de la Délégation, un thème récurrent qui ne manquera pas de créer des tensions au sein des Chambres fédérales.

« La Délégation des finances n'est pas composée de spécialistes de la révision, mais de parlementaires dont bon nombre n'ont que peu d'expérience comptable. En outre, son activité est trop intermittente pour favoriser la concentration que nécessite la pénétration dans les dessous d'un organisme aussi complexe qu'est l'administration d'un État. »

Ces arguments paraissent empreints de bon sens quant à leur fond. Ils vont en effet être avancés à plusieurs reprises dans les années de l'entre-deux-guerres. Loin de vouloir jeter la pierre à ce système de Haute surveillance parlementaire sur les finances, il faut reconnaître que, d'une manière générale, la LREC de 1902 propose une avancée significative dans les moyens mis à disposition du Parlement pour effectuer son travail de surveillance sur les finances de la Confédération.

²⁴ FAVRE Meinrad: op. cit.. Passage tiré des pages 128 à 129.

Un autre point de cette LREC s'occupe de la mise en place d'une commission de gestion au rôle bien défini et différent de ceux prévus pour les commissions et la Délégation des finances.

2.1.3 La Commission de gestion (CdG)

La Commission de gestion est soumise aux prescriptions générales relatives aux commissions parlementaires contenues dans la LREC de 1902 à l'*article 23*:

Art. 23.2 « Les commissions des deux conseils chargées d'examiner les rapports de gestion doivent être nommées au plus tard dans la session de décembre, quel que soit le conseil qui a la priorité. »

La Commission de gestion du Conseil national est, de plus, régie par les dispositions spéciales du *Règlement de la Commission de gestion du Conseil national* du 21 février 1924. Ce règlement définit les tâches de la CdG. Cette dernière doit examiner chaque année la gestion du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux et ne peut délibérer que si la moitié de ses membres sont présents. La commission se divise en sections, chacune s'occupant (en principe) d'un département. Les sections font rapport à la commission sur les résultats de leur activité par écrit. Celle-ci discute les rapports et les livre au besoin à des enquêteurs complémentaires. Les délibérations de la commission font l'objet d'un compte-rendu détaillé qui est remis à chacun des membres du Conseil fédéral. Il faut encore préciser que le statut de permanence de la Commission de gestion est effectif depuis 1920 seulement.²⁵

Malgré la mise en place de commissions des finances, de commissions de gestion et d'une Délégation des finances, la Haute surveillance parlementaire helvétique serait bien empruntée si elle n'avait, à ses côtés, le Contrôle fédéral des finances. C'est lui qui, en effet, s'emploie, de par son cahier des charges, à concrétiser les demandes et les interrogations soulevées par les organes composant la Haute surveillance parlementaire.

2.1.4 Le Contrôle fédéral des finances (CDF)²⁶

Le 24 février 1903, le Conseil fédéral édicte un règlement fondé sur le projet présenté en décembre 1900 aux Chambres fédérales. Ce *Règlement pour le Contrôle fédéral des finances*²⁷ s'inscrit dans la continuité de la ligne financière adoptée par le Conseil fédéral et le Parlement depuis 1900, date de la publication d'un message renonçant à l'instauration d'une cour des comptes en Suisse. Le CDF remplace le Bureau fédéral des contrôles, jugé trop archaïque et pas assez efficace par bon nombre de députés des deux Conseils législatifs. Ce nouvel organe permet de contenter les partisans d'une cour des comptes puisqu'il va dans le sens d'une indépendance accrue et d'une amélioration du contrôle financier.

Sa sphère d'activité est délimitée comme suit:

Art. 5A « D'une manière générale, le CDF contrôle toute la gestion des finances de la Confédération, ainsi que celle des administrations soumises à la surveillance du Conseil fédéral, à savoir:

- le contrôle préliminaire des crédits budgétaires;

²⁵ *Idem*, pp. 129 – 130.

²⁶ Consulter les études de Paul BRUEGGER (citées en bibliographie) sur l'histoire et le développement du CDF.

²⁷ *Règlement pour le Contrôle fédéral des finances*. In *Feuille fédérale suisse* 1900, vol. IV, pp. 1035 – 1049.

- la vérification de tous les comptes et pièces justificatives;
- le contrôle du service des emprunts fédéraux;
- la vérification à l'improviste de l'encaisse et des livres des caisses principales;
- la vérification sur place des inventaires;
- le préavis sur les prescriptions à émettre sur la comptabilité. »

Le CDF est placé sous les ordres du chef du Département des finances (*article 1*). Par l'entremise du Département des finances, le CDF correspond directement avec la Chancellerie fédérale, le Tribunal fédéral et avec les chancelleries, sections, administrations placées sous les ordres des Départements du Conseil fédéral (*article 2*).

L'une de ses fonctions premières est:

Art. 2 « de communiquer aux commissions de l'Assemblée fédérale tous les renseignements qui ont trait à la comptabilité... »

On constate que le CDF est l'organe jouant le rôle de relais entre l'administration et les parlementaires sur la question des finances, un relais sans lequel la Haute surveillance ne serait pas réalisable. En conséquence, il est judicieux de se demander de quelle marge d'indépendance peut bénéficier ce Contrôle fédéral des finances, en sachant que ce dernier est intégré dans la hiérarchie administrative, soumis à l'autorité du Département des finances et du Conseil fédéral. A cette interrogation, il faut répondre que, jusqu'à la modification de la *Loi sur le Contrôle des finances* de 1927, un doute subsiste.

« Le Contrôle des finances n'étant qu'un rouage de l'administration qu'il doit contrôler, il ne peut jouir de l'indépendance nécessaire pour le faire, même avec l'appui moral de la Délégation des finances. Le Contrôle des finances peut être un organe de contrôle parfait au point de vue du Conseil fédéral ou au point de vue du Département des finances, tout en ne l'étant pas au point de vue du Parlement. »²⁸

La période de la première Guerre mondiale va révéler certains dysfonctionnements du Contrôle fédéral des finances ainsi que des instances de surveillance parlementaire.

²⁸ FAVRE Meinrad: *op. cit.*, p 128.

3 L'évolution de la Haute surveillance parlementaire entre 1903 et 1968

La première phase de la surveillance sur les finances de la Confédération allant de 1848 à 1902 est marquée par la volonté politique de tendre vers un perfectionnement de ce système. La LREC de 1902 pose une borne légale essentielle menant à une surveillance parlementaire des finances de plus en plus efficace malgré quelques « erreurs de jeunesse ». La seconde étape est empreinte de données particulières puisqu'il s'agit, pour la Confédération, de préserver le pays des deux conflits mondiaux qui se développent à ses portes. A situation extraordinaire, mesure extraordinaire: ainsi le gouvernement helvétique va devoir appliquer des règles parfois contraires à une saine gestion démocratique des réalités financières.

3.1 La Première Guerre mondiale et son influence sur la Haute surveillance parlementaire

Quelques années avant le début de la Grande guerre, on assiste dans le pays à une levée de boucliers en faveur d'un redressement des finances fédérales. En 1911, la *Neue Zürcher Zeitung* donne un coup de pied dans la fourmière en publiant un article²⁹ très dur à l'encontre du Conseil fédéral, du Département fédéral des finances et des commissions des finances. Le journal critique l'immobilisme qui touche l'Administration fédérale et le Parlement, un immobilisme teinté d'attentisme refusant d'engager le pays dans une voie financière d'avenir (recherche de nouvelles sources de recettes). L'auteur de l'article, August Welti, dénonce la « naïveté du message budgétaire pour l'exercice 1912 et insiste pour que les commissions des finances aillent au-delà de leurs timides et sporadiques réflexions financières et présentent des propositions positives pour l'élaboration et le renforcement du fondement des finances ». Welti demande encore aux commissions de ne plus se contenter, comme jusqu'ici, d'exercer essentiellement un contrôle formel sur les finances, mais d'assumer également un rôle de « stimulation permanente » du Conseil fédéral en la matière.

Contre toute attente, cette opinion semble largement partagée au sein des commissions des finances³⁰ dont les membres parlent « d'un certain flou et d'un sentiment d'insécurité dans l'administration des finances ». De son côté, la Délégation des finances critique la façon de traiter la comptabilité fédérale qui lui paraît « défectueuse et peu claire et pêche par incohérence et par une foule de défauts qui rendent le contrôle très difficile »³¹. Elle propose, pour remédier à cela, une modification du plan comptable du Compte d'Etat.

Malgré ces interventions de part et d'autre à la veille de la guerre, le Conseil fédéral refuse toujours de rechercher de nouvelles sources de recettes et table encore sur une augmentation des recettes douanières. Le petit vent nouveau qui semblait souffler sur la politique financière en 1911 et 1912 est totalement retombé³². Le déclenchement de la Grande Guerre aux frontières du pays en 1914 ne va pas améliorer les choses: la politique financière est chamboulée, la Haute surveillance parlementaire mise en veilleuse.

²⁹ Neue Zürcher Zeitung, no 342, 10 décembre 1911.

³⁰ GUEx Sébastien: La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900 – 1920. Payot, Lausanne, pp.124 – 125.

³¹ Rapports de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la Haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération pour les années 1910 - 1911. Archives fédérales, Berne, 4 décembre 1911, p. 2.

³² GUEx Sébastien: op.cit., p. 131.

3.1.1 Des dépenses militaires incontrôlables

Le 3 août 1914, l'Assemblée fédérale accorde les pleins pouvoirs au Conseil fédéral.

« Cette décision signifie un déplacement massif des compétences en matière financière de la sphère parlementaire à celle de l'exécutif et de l'administration: dans le domaine des dépenses en particulier, le Parlement est pratiquement mis hors circuit. Dès 1915 et jusqu'à la fin de la guerre, les dépenses ordinaires ne constituent en effet plus qu'un tiers à peine de l'ensemble des dépenses de la Confédération. (...) Autrement dit, la majeure partie des dépenses est décidée en dehors des mécanismes traditionnels de la démocratie parlementaire, sans la participation des Chambres qui n'exercent qu'un contrôle rétrospectif et purement formel. »³³

Aux yeux de l'historien actuel, il est étonnant de constater que, dans les rapports de la Délégation aux commissions des finances des Chambres fédérales de 1914 à 1915, aucune mention n'est faite des modifications apportées à la Haute surveillance parlementaire. Tout au plus, la Délégation parle de « circonstances extraordinaires qui ont influé sur le travail de la Délégation »³⁴, sans pour autant préciser les conséquences de ces « circonstances extraordinaires » sur le travail des membres de la Délégation ou des commissions des finances. Ces derniers d'ailleurs semblent accepter cette situation dans laquelle la raison d'être de leur travail doit céder face à la priorité de certaines dépenses.

Les membres de la Délégation des finances se contentent des éléments que le Département militaire fédéral veut bien leur faire parvenir. Au sujet de la *mobilisation de guerre*, la partie la plus « connue » des dépenses de guerre par ailleurs bien plus vastes, les membres de la Délégation soulignent « qu'aucun compte réel des dépenses n'a été établi, mais la Délégation a l'impression que le contrôle fonctionne convenablement »³⁵. La Délégation va toutefois demander à plusieurs reprises (dès février 1915) que la présentation des comptes sur les dépenses de la mobilisation lui soit communiquée verbalement et par écrit. En réponse à cette requête, le Conseil fédéral lui fait savoir que « l'examen de ces dépenses ne compte plus dès lors parmi les tâches de la Délégation des finances et disparaît de son ordre du jour »³⁶; cette tâche est confiée à une commission spéciale.

A quelques reprises, les organes de la Haute surveillance parlementaire vont essayer de faire pression sur le Conseil fédéral et le Département des finances afin d'obtenir une réduction des dépenses de mobilisation ou une clarification des rapports du Conseil fédéral avec la direction de l'armée en ce qui concerne les compétences en matière financière. Ces actions vont rester lettre morte.

Même les rapports fournis dès 1917 aux membres de l'Assemblée fédérale sur les dépenses de mobilisation sont disséminés dans de nombreux comptes ad hoc aussi opaques qu'enchevêtrés. Les budgets et les comptes d'État sont flous quant à la possibilité de différencier clairement les dépenses ordinaires des dépenses extraordinaires. Sébastien Guex dans son travail sur « La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900 – 1920 » affirme même que:

³³ Idem, pp. 321 – 322.

³⁴ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1913– 1914, p. 2.

³⁵ Rapports de la Délégation des finances pour les années 1916 - 1917, pp. 2 – 3.

³⁶ Rapports de la Délégation des finances pour les années 1917 – 1918, pp. 2 – 3.

« la carence du contrôle parlementaire et l'embrouillement de la comptabilité facilitent largement toutes sortes d'opérations comptables dans des buts de manipulation politique. »³⁷

La volonté du Conseil fédéral et de l'état-major de l'armée, dans le souci de parer au plus pressé, est donc d'atténuer le plus possible les compétences de l'Assemblée fédérale, des commissions et de la Délégation des finances. En 1914, les dépenses militaires représentent 65 % des dépenses totales - en 1915: 77 % - en 1916: 79 % - en 1918: 84 %³⁸.

Face à ce régime des pleins pouvoirs qui favorise les dépenses militaires devenues politiquement incontrôlables pour le Parlement, le Conseil des États va chercher une solution de rechange et proposer le postulat 814.

3.1.2 Le postulat du Conseil des États de 1918 et le rapport du Conseil fédéral de 1924

Ce postulat³⁹, déposé lors de la session ordinaire d'hiver de l'Assemblée fédérale de 1918, est formulé comme suit:

« Le Conseil fédéral est invité à faire, après de nouvelles études, rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de décider la création d'une Cour des comptes fédérale et dans l'affirmative, quels droits et quels devoirs devront être attribués à cette cour. »

Début novembre 1924, la Délégation des finances, dans son rapport pour la période 1923 – 1924, rappelle que le Conseil fédéral n'a toujours pas répondu au postulat en question et « insiste pour que cela soit fait car, avec l'accroissement des dépenses du ménage fédéral, il devient chaque année plus difficile de les examiner et de les contrôler »⁴⁰. Le Conseil fédéral rend son rapport le 18 novembre 1924⁴¹. Il motive cette lenteur par la complication de la tâche gouvernementale d'après-guerre et la situation exceptionnelle dans laquelle se trouve l'Administration fédérale.

Dans ce rapport, le Conseil fédéral détaille les compétences qu'une cour des comptes aurait en Suisse si elle y était instaurée, en relevant plus particulièrement les points négatifs. Le Conseil fédéral reste en effet persuadé que les Chambres « ne peuvent ni ne doivent se dessaisir de la prérogative constitutionnelle souveraine qui leur confère le droit et le devoir d'examiner, de discuter et d'approuver les comptes de l'État ».

Le Conseil fédéral soutient donc, en 1924, le système de la Haute surveillance financière par le Parlement alors que la Première Guerre mondiale était placée sous le sceau d'un régime d'exception. Le Conseil fédéral reprend habilement ici les arguments déjà évoqués dans son Message de décembre 1900. Le seul élément nouveau qu'il présente pour justifier un refus

³⁷ GUEX Sébastien: op. cit., p. 333. S. Guex propose un tableau (p. 322) où l'on constate que, dès 1914, les dépenses extraordinaires prennent le pas sur les dépenses ordinaires et ce, jusqu'en 1920.

³⁸ Chiffres avancés par GUEX, Idem, p. 328.

³⁹ Postulat (953) du 10 décembre 1918 du Conseil des États. In *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse*, Archives fédérales, Berne, Session ordinaire d'hiver 1918, p. 9.

⁴⁰ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1923 – 1924, p. 5.

⁴¹ Rapport du 18 novembre 1924 du Conseil fédéral au sujet du postulat du Conseil des États du 10 décembre 1918 concernant la création d'une Cour fédérale des comptes. In *Feuille fédérale suisse* 1924, vol. III, pp. 849 – 860.

d'une cour des comptes est celui du « sérieux, de la loyauté et de l'honnêteté du personnel de l'administration fédérale »⁴². Il va même plus loin en affirmant:

« La méthode comptable est très bonne et la comptabilité est bien tenue. Le système budgétaire, la manière simple et claire de présenter le compte administratif, (...) permettent un contrôle relativement rapide et facile de la situation. »⁴³

Cette façon de faire paraît curieuse puisque, dans ce rapport de 1924, le Conseil fédéral ne tente à aucun moment de s'expliquer sur sa mainmise sur les finances et son attitude « anti-parlementaire » pendant la guerre.

Au sujet du contrôle parlementaire, le Conseil fédéral dit simplement:

« Le contrôle parlementaire actuellement effectué par les commissions des finances en collaboration avec le Contrôle des finances est excellent. C'est un système parfaitement adapté à la nature et aux circonstances de notre Administration fédérale. Il fonctionne très normalement. Quelques modifications suffiront à le rendre parfait. »⁴⁴

Finalement, la proposition du Conseil fédéral consiste en une mise au point du contrôle des finances et une modification du contrôle parlementaire. Il prétend que « l'institution d'un organisme nouveau aurait de graves conséquences politiques et qu'il est plus simple, plus économique et surtout plus sûr d'améliorer l'instrument de contrôle dont dispose la Confédération ». Ce projet de réforme comporte en particulier la mise sur pied d'un véritable secrétariat, organe permanent de la Délégation des finances car:

« Ce serait simplifier et faciliter la tâche délicate de la Commission des finances que de donner à ce secrétariat une importance qu'il n'a pas eue jusqu'ici. »⁴⁵

Le Rapport du Conseil fédéral est présenté aux Chambres qui prennent la décision de faire abstraction de la création d'une cour des comptes et invitent le gouvernement à leur présenter un nouveau rapport sur la réorganisation du Contrôle fédéral des finances⁴⁶. Ce rapport ou *Règlement du Contrôle fédéral des finances* est présenté aux Chambres le 26 décembre 1926 et approuvé le 2 avril suivant.

3.1.3 Le nouveau règlement du CDF de 1927

Ce *Règlement pour le Contrôle des finances*⁴⁷ daté du 2 avril 1927 est, de prime abord, sensiblement différent de celui établi en 1903. Il marque un pas supplémentaire dans la direction d'une indépendance du Contrôle fédéral des finances.

Selon Meinrad Favre⁴⁸, en acceptant ce règlement, le Parlement se prononce donc pour le renforcement du contrôle administratif interne et concomitant des dépenses ainsi que pour l'accentuation de l'autonomie de ce contrôle.

⁴² Idem, p. 851.

⁴³ Idem, p. 854. Si plusieurs arrêtés fédéraux ont amené des modifications positives du système comptable au sortir de la guerre, il est douteux de prétendre que ce système est « très bon et bien tenu ».

⁴⁴ Idem, p. 859.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1924–1925, p. 4.

⁴⁷ Règlement pour le Contrôle fédéral des finances. In *Recueil systématique des lois et ordonnances fédérales 1848–1947*, vol. 1, Chancellerie fédérale, Berne, pp. 21–24.

Formé de seulement 14 articles (contre 44 pour la première version de 1903), ce nouveau règlement est concis et clair dans son énoncé. Il affirme, pour la première fois, l'autonomie et l'indépendance du CDF dans ses relations avec les différentes divisions de l'Administration fédérale: de plus, il prend ses décisions en toute indépendance des organes supérieurs (*article 1.2*). Dans son travail, Favre revient sur cette notion d'indépendance vis-à-vis du Département des finances. Selon lui, le Département des finances, en tant qu'autorité supérieure, est chargé de décider de la nomination ou de l'avancement des fonctionnaires du Contrôle fédéral des finances ou, s'il s'agit des fonctionnaires de classes plus élevées, de donner au Conseil fédéral un préavis auquel est attachée une importance essentielle. Il se demande dans quelle mesure un fonctionnaire du CDF pourrait « taxer d'irréguliers les actes de l'autorité de son Département de qui dépend sa carrière administrative ou ceux des administrations qu'il prend sous sa protection »⁴⁹. M. Favre affirme que dans ces conditions, le nouveau règlement de 1927 place le CDF dans une position où il est bien plus l'instrument de contrôle du Département des finances que celui du Conseil fédéral.

Malgré cette situation ambiguë, la Délégation des finances semble accorder sa pleine confiance au CDF:

« La Délégation se fait un devoir et un plaisir de constater que le Contrôle s'acquitte minutieusement de ses obligations vis-à-vis du Département des finances et de ses services, et qu'à plusieurs reprises il a témoigné de son indépendance à propos de mesures comptables prises par ce département ou par ses divisions. »⁵⁰

Les autres points de ce règlement n'apportent pas beaucoup d'innovation, comme le remarque la Délégation des finances dans son rapport 1926 – 1927⁵¹. Pour elle, trois articles regroupent les principaux changements:

- L'*article 4.k*), entre autres, « charge le Contrôle des finances de faire rapport sur ce qu'il aura observé concernant l'organisation des bureaux et les méthodes de travail, ainsi que de présenter des propositions tendant à la suppression de travaux dont l'utilité n'est pas démontrée ».
- L'*article 7* traite des « différends entre le CDF et les divers services administratifs à la suite d'observations, de demandes d'explications ou pour toutes autres causes qui doivent être tranchées en première instance par le CDF lui-même, tant au point de vue matériel qu'à celui de la forme. (...) »
- L'*article 10* est libellé comme suit: « Lorsque le Contrôle des finances prend une décision sur les différends relatifs à la gestion des divisions ou administrations relevant du Département des finances et douanes, c'est au Département de justice et police qu'incombe l'examen préalable du recours. (...) »

Finalement, si ce règlement donne au CDF un peu plus d'indépendance, il faut reconnaître que les quelques modifications apportées (par rapport au règlement de 1903) ne sont pas révolutionnaires. Ainsi, le Conseil fédéral a trouvé un remède temporaire pour contrer la crise parlementaire qui couvait à la fin de la Grande Guerre. Se refusant à s'engager dans la voie de l'instauration d'une cour des comptes, il se contente de modifier un ancien règlement afin d'obtenir, à nouveau, les faveurs de l'Assemblée fédérale. On peut cependant remarquer que

48 FAVRE Meinrad: op. cit., p. 144.

49 Idem, p. 99.

50 Rapport de la Délégation des finances pour les années 1931 – 1932, pp. 21 – 22.

51 Rapport de la Délégation des finances pour les années 1926 – 1927, p. 2.

l'indépendance accrue de l'organe de contrôle administratif se rapproche de celle accordée à une cour des comptes.

3.2 1930 – 1950 ou les difficultés rencontrées par les organes de la Haute surveillance parlementaire

Comme toutes les autres nations d'Europe, la Suisse de l'entre-deux-guerres subit la crise économique, le chômage et l'inflation⁵². Les finances de la Confédération sont mises à mal et les querelles au sujet du rôle et de l'action de la Haute surveillance des finances par le Parlement s'atténuent face à cette urgence conjoncturelle soudaine. L'Allemagne, l'Italie, l'Espagne montrent un visage nouveau, autoritaire et antidémocratique. La Suisse peine à se positionner, donnant ici et là des signes de compréhension vis-à-vis de ces régimes dictatoriaux. La politique extérieure de la Confédération, la conjoncture et surtout le besoin de recréer un sentiment de solidarité, d'union entre les Suisses, sont autant d'éléments qui ne manqueront pas d'influer sur le système de la Haute surveillance financière.

En 1931, la Délégation des finances tire la sonnette d'alarme: les dépassements de crédits et les crédits supplémentaires grèvent les finances fédérales et absorbent la totalité des recettes pourtant en augmentation depuis quelques années.

« La situation est alarmante. (...) Si cela continue ainsi, nous retomberons sous peu dans une ère de déficits dont nous croyions être définitivement sortis. A aucun prix, il ne doit en être ainsi. Nous avons l'obligation de conserver nos finances intactes, car les conséquences d'une rupture d'équilibre seraient trop graves. Aussi faut-il montrer une certaine retenue lors de l'octroi de crédits et vouer toute son attention au budget, parce que c'est le seul moyen d'équilibrer les recettes et les dépenses. »⁵³

La même année, la Délégation ainsi que les commissions des finances acceptent la demande du Conseil fédéral d'octroyer un crédit extraordinaire de 16 millions de francs pour l'acquisition de matériel militaire⁵⁴ tout en « invitant le Département militaire à examiner encore si, dans l'exécution des dépenses, il n'est pas possible de les réduire ».

Le début des années trente semble être le point de départ d'une politique de diminution des dépenses de la part des organes de la Haute surveillance sur les finances, afin de conserver des finances équilibrées. Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, la Délégation et les commissions des finances vont intensifier leurs critiques à l'encontre de l'administration, des fonctionnaires et du Conseil fédéral. Voici quelques cas tirés des Rapports de la Délégation aux Commissions des finances:

- En 1932, la Délégation met en garde le Conseil fédéral sur l'octroi abusif d'indemnités de présence pour les fonctionnaires fédéraux en déplacement.⁵⁵
- En 1934, la Délégation des finances fait remarquer que le transport des chevaux d'officiers en déplacement coûte trop cher⁵⁶.

⁵² Voir Roland RUFFIEUX: La Suisse de l'Entre-deux-guerres, Lausanne, 1974, et Menace et repliement de Hans-Ulrich JOST, in Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses, Payot, Lausanne, 1986, pp. 713 – 740.

⁵³ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1930 – 1931, pp. 5 - 6.

⁵⁴ Idem, p. 4.

⁵⁵ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1931 – 1932, p. 12.

⁵⁶ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1933 – 1934, pp. 10 – 11.

- Au cours de l'année 1936, la Délégation réprime fortement les fixations de traitement, l'octroi d'indemnités extraordinaires, les gratifications pour ancienneté de service et les promotions dont bénéficient certains fonctionnaires car elle juge que son rôle est « d'intervenir toutes les fois qu'il lui paraît qu'une réduction des dépenses administratives doit pouvoir être opérée. »⁵⁷

La Délégation montre aussi son souci des contribuables qui supportent les frais de l'administration en faisant en sortes que ces derniers aient le sentiment que « les deniers du pays affectés à cette administration sont employés avec le maximum de prudence et d'économie compatible avec la bonne marche des services administratifs ».

- En 1938, la Délégation des finances attaque violemment le Conseil fédéral sur les gratifications, allocations spéciales et autres augmentations extraordinaires de traitement ou modifications de la classification qu'il a accordées. La Délégation reproche aussi au Conseil fédéral de ne pas appliquer l'*Arrêté fédéral du 31 janvier 1936 visant un rétablissement de l'équilibre des finances fédérales* par la mise en route de mesures extraordinaires. Selon elle, trop de postes vacants sont repourvus: ce qui va dans le sens opposé de la baisse d'effectif du personnel souhaitée.⁵⁸

S'il est judicieux de la part des organes de contrôle parlementaire de se soucier des dépenses liées à l'administration, il est, en revanche, beaucoup plus symptomatique pour l'époque que ces mêmes organes fassent preuve de passivité à l'égard des dépenses extraordinaires régulièrement demandées par le Département militaire et le Conseil fédéral; des dépenses d'un tout autre ordre de grandeur, avec les conséquences évidentes qu'elles entraînent pour les finances de la Confédération. Loin de s'inverser, cette situation va nettement se dégrader durant le deuxième conflit mondial.

3.2.1 1939 – 1945: une surveillance parlementaire mise sous chape

La période de 1914 à 1945 comprend plus de neuf années de guerre; près d'un tiers de sa durée est marqué par un état d'exception politique, le régime des pleins pouvoirs, qui suspend en partie, pendant les deux guerres, les règles démocratiques et constitutionnelles en Suisse⁵⁹. La situation particulière de la Haute surveillance parlementaire sur les finances confédérales lors de la Première Guerre mondiale ayant déjà été évoquée, il faut maintenant se pencher sur le déroulement des événements qui ont marqué cette Haute surveillance pendant la Seconde Guerre mondiale.

Le 30 août 1939 le Conseil fédéral adopte un *Arrêté fédéral sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité*⁶⁰. Accepté par l'Assemblée fédérale, cet arrêté donne au Conseil fédéral « pouvoir et mandat de prendre les mesures nécessaires pour maintenir la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse, pour sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays et pour assurer l'alimentation publique ». Ainsi, les parlementaires membres de la Délégation des finances se voient obligés de se soumettre au Conseil fédéral et au Département militaire fédéral pour ce qui touche les dépenses pour la défense nationale:

⁵⁷ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1935 – 1936, pp. 2 – 3.

⁵⁸ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1937 – 1938, p. 5.

⁵⁹ Il faut encore spécifier que sur les 293 lois et arrêtés législatifs adoptés durant l'entre-deux-guerres, 148 sont soustraits au référendum populaire par la clause d'urgence. In Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses, p. 690.

⁶⁰ Arrêté fédéral sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité. In Recueil systématique des lois et ordonnances 1848 – 1947. Volume I, Chancellerie fédérale, Berne, 1949, pp. 79 – 80.

« Le Conseil fédéral soumet périodiquement à la Délégation un rapport sur l'emploi des crédits militaires extraordinaires. De cette manière, les organes de contrôle du Parlement sont tenus au courant de l'affectation donnée aux importants crédits votés pour le renforcement de la défense nationale. Le contrôle exercé par la Délégation des finances n'est et ne peut être préventif. Dans le domaine militaire surgissent d'innombrables questions d'ordre technique que seuls des spécialistes peuvent résoudre. Aussi bien la responsabilité des dépenses ordonnées dans ce domaine incombe-t-elle exclusivement au Conseil fédéral et à ses organes d'exécution. Il n'en reste pas moins que la Délégation suit attentivement l'emploi de ces crédits. »⁶¹

La Délégation des finances va devoir, durant toute la guerre, appliquer les arrêtés du Conseil fédéral auxquels le Parlement a accepté de se soumettre dès août 1939. Au début de la guerre, les dissonances au sein de la Délégation sont inexistantes, seuls un ou deux parlementaires dans les commissions des finances vont faire connaître leur réticence, tel le Conseiller national Picot, membre de la IV^{ème} section de la Commission des finances du Conseil national, qui s'insurge contre les pleins pouvoirs du gouvernement et son impact direct sur sa commission:

« La IV^{ème} section a dans ses attributions d'examiner les comptes du Département militaire. Si elle le fait sans se préoccuper des dépenses extraordinaires de mobilisation et autres, son activité sera très restreinte. La section devrait aussi être autorisée à jeter un regard sur les comptes des quatre premiers mois de la mobilisation. La Délégation a été chargée, par les deux commissions des finances, de suivre ces dépenses de près. Mais cela ne me paraît pas suffisant. Vis-à-vis de nous mêmes, comme vis-à-vis du Parlement, ce serait une vraie mutilation, une restriction de notre rôle qui pourrait être critiquée si nous nous en tenions aux seules dépenses militaires du compte d'administration. La commission devrait, dès lors, prendre la décision de principe que nous avons le droit et l'obligation d'examiner les dépenses administratives en liaison avec celles des quatre premiers mois de la mobilisation. »⁶²

Ce souhait reste sans suite, puisque l'année suivante la Délégation des finances rend son rapport aux commissions des finances en reprenant les arguments évoqués en 1939 déjà. Elle réaffirme qu'il n'est pas possible d'examiner ces crédits extraordinaires de nature confidentielle: ces derniers ne pouvant pas faire l'objet d'un contrôle préventif car « une telle extension du contrôle serait exagérée »⁶³.

En 1941, la Délégation prend toutefois le parti de clairement faire savoir qu'elle se délie de toute responsabilité quant à l'utilisation de ces fonds:

« Le Conseil fédéral, le Département militaire et le commandement de l'armée doivent assumer l'entière responsabilité de leur gestion. »⁶⁴

Pour les années 1940 – 1941, Le Conseil fédéral décide d'allouer 1'700 millions de francs pour la défense nationale. Ces 1'700 millions font, selon la Délégation des finances, l'objet d'un « contrôle approfondi et complet de la part du Contrôle fédéral des finances ». « L'activité du Contrôle des finances dans ce domaine a laissé une excellente impression à la Délégation »⁶⁵.

61 Rapport de la Délégation des finances pour les années 1938 – 1939, p. 2.

62 Protocoles de la Commission des finances du Conseil national du 3 avril 1940. Archives fédérales, Berne, p. 2.

63 Rapport de la Délégation des finances pour les années 1940 – 1941, p. 3.

64 Idem.

65 Idem. Selon P. Brügger du CDF actuel, l'activité du CDF pendant la Deuxième Guerre mondiale n'a pas été entravée par le Conseil fédéral qui a, au contraire, approuvé une augmentation significative de personnel afin de contrôler plus judicieusement les dépenses militaires.

Si le contrôle de ces dépenses extraordinaires par le Contrôle des finances donne tous les gages de confiance souhaités, pourquoi la Délégation déclare-t-elle ne pas vouloir endosser la responsabilité de la gestion de ces dépenses ? Peut-être parce que le seul droit qu'elle possède sur ces dernières est un droit de regard sans moyen d'intervention quelconque, ce qui est fondamentalement contraire à ses prérogatives initiales inscrites dans la LREC⁶⁶. Pourtant, cela n'empêche pas la Délégation de justifier ces dépenses par son appui incondicional à l'action du Conseil fédéral:

« Une dette très lourde, résultant des dépenses que nous nous sommes imposées pour la défense nationale et le ravitaillement du pays, pèse sur nos épaules. Mais cette charge ne saurait ébranler la confiance dans le crédit national si l'on prend à temps les mesures raisonnables en vue de son amortissement. De nouvelles économies devront être faites dans l'armée et dans l'administration. Mais elles ne suffiront pas. Il faudra sans doute avoir encore recours à l'esprit de sacrifice du peuple suisse car le financement de nos dépenses est un élément très important de notre défense nationale. Les mesures qui ont été prises jusqu'ici – il faut le constater avec un sentiment de gratitude – témoignent de l'énergie des autorités et se sont révélées efficaces. »⁶⁷

L'état général des finances fédérales devient catastrophique: à la fin 1942, la Confédération est endettée pour quelque 4'437 millions de francs, dont 3'000 millions pour le seul compte extraordinaire⁶⁸. L'année suivante pourtant, la Délégation des finances appuie « de toute son autorité les efforts entrepris pour que l'armée et les offices de l'économie de guerre aient leurs budgets » soit 2'737 millions de francs de crédits ouverts pour la seule année 1943⁶⁹.

A titre de comparaison, en 1919 (moment où les dépenses militaires sont les plus élevées pour les années comprises entre 1913 et 1925), la Suisse dépensait un peu moins de 500 millions de francs par an, toutes dépenses militaires confondues⁷⁰. Une vingtaine d'années plus tard, en 1945, ces dépenses militaires (dépenses nécessitées par le service actif: 4'043 millions de francs / crédits accordés pour le renforcement de la défense nationale, les ouvrages fortifiés, les réserves de matériel, l'armement, l'équipement: 3'155 millions de francs) s'élèvent au total à 7'198 millions de francs⁷¹.

Les comptes l'attestent: la situation financière de la Suisse est en danger dès les premières années du conflit mondial. Face à ce marasme, la Haute surveillance parlementaire est en difficulté puisque privée, par le régime d'exception, de ses droits et devoirs qui sont la nature même de son existence. De 1939 à 1942, la Haute surveillance parlementaire ne montre pas de signe clair de protestation contre l'instauration d'un système de contrôle l'amputant de ses droits essentiels.

Dès 1943 en revanche, apparaissent des signes forts de désaccords avec le Conseil fédéral. La Délégation essaie en effet de contrer les différents arrêtés urgents décidés par le Conseil fédéral et dépouillant le Parlement de ses prérogatives de contrôle sur les finances. La Délégation encourage le Conseil fédéral à faire en sorte que l'*Office de l'économie de guerre*

⁶⁶ L'article 26.1 de la LREC de 1902 précise que la Délégation des finances est « chargée d'examiner et de contrôler l'ensemble de la gestion financière de la Confédération ».

L'article 26.3 précise que la Délégation a, en tout temps, le droit absolu de prendre connaissance de la comptabilité des divers départements et divisions de l'administration ».

⁶⁷ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1940 - 1941, p.4.

⁶⁸ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1942 – 1943, p. 3.

⁶⁹ Idem, p. 8.

⁷⁰ GUEX Sébastien : op.cit., p. 328.

⁷¹ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1944 – 1945, p. 6.

établit un budget, clarifie sa comptabilité, contrôle et freine ses dépenses en les soumettant à un examen minutieux⁷².

La remarque la plus incisive de la Délégation des finances est celle concernant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral. La Délégation considère que son devoir est de:

« surveiller la gestion financière de la Confédération: à ce titre, elle réclame le droit d'être consultée (à l'égal des commissions des pouvoirs extraordinaires) sur l'octroi de crédits considérables ouverts par le Conseil fédéral, ainsi que d'être renseignée sur les projets intéressants de trésorerie afin qu'elle puisse donner son avis avant que le Conseil fédéral en décide. »⁷³

En 1945, les demandes faites par la Délégation semblent avoir été acceptées, du moins en partie, par le Conseil fédéral. Celui-ci impose en effet l'obligation d'établir des budgets pour l'ensemble des dépenses extraordinaires et de les soumettre pour préavis aux deux commissions des finances. Si elle se félicite du pas réalisé par le Conseil fédéral, la Délégation précise que « son but reste cependant la fusion des comptes et des budgets afin qu'il s'en dégage une vue d'ensemble claire ». Pour la Délégation, ce but à atteindre implique nécessairement que « les Conseils soient réintégrés dans leurs droits constitutionnels et que le Parlement assume à nouveau ses responsabilités quant à la gestion financière de la Confédération »⁷⁴.

En conclusion, on peut affirmer que la Haute surveillance parlementaire a adopté deux comportements sensiblement opposés face aux restrictions imposées à son contrôle par les mesures d'urgence: un comportement passif et attentiste avant 1943, puis un comportement plus actif par la suite.

- Jusqu'en 1943, les organes de surveillance parlementaire s'accommodent des pleins pouvoirs accordés, dès 1939, au Conseil fédéral et acceptent largement la perte de leurs droits élémentaires en matière de surveillance financière. En 1941 toutefois, consciente du danger créé par cette opacité dans la tenue des finances fédérales, la Délégation des finances va simplement refuser d'être tenue pour responsable de la gestion de dépenses ordonnées par le Conseil fédéral ou le Département militaire fédéral. Les organes de Haute surveillance parlementaire restent donc sur la défensive sans prendre la moindre initiative: ils adoptent une position d'attente.
- Dès 1943, la Délégation des finances exerce une certaine pression sur le Conseil fédéral afin qu'il accède à ses requêtes en vue de reconstituer la surveillance effective des finances par le Parlement. La Délégation ose critiquer ouvertement le gouvernement dans son rapport 1943 – 1944, ce qui a pour effet de forcer le Conseil fédéral à lâcher un peu de lest en répondant positivement aux demandes formulées. Ce comportement des instances de contrôle parlementaire peut être qualifié d'actif.

L'immédiat après-guerre est marqué par le retour à une certaine normalité démocratique puisque, le 6 décembre 1945⁷⁵, l'Assemblée fédérale restreint les pouvoirs extraordinaires qu'elle avait accordés au Conseil fédéral en août 1939. Ainsi, en 1946, cela permet à la Délégation des finances de pouvoir à nouveau exercer ses prérogatives constitutionnelles et

⁷² Rapport de la Délégation des finances pour les années 1942 – 1943, pp. 4.

⁷³ Idem, pp. 6 – 7.

⁷⁴ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1944 – 1945, pp. 3 – 4.

⁷⁵ Arrêté fédéral restreignant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral du 6 décembre 1945. In *Recueil systématiques des lois et ordonnances 1848 – 1947*, vol. I, Chancellerie fédérale, Berne, pp. 80 – 81.

assumer pleinement la responsabilité du contrôle financier du pays. A ce moment-là, la situation est inquiétante car les dettes de la Confédération se montent à 8,5 milliards de francs⁷⁶.

Dans son rapport de 1946, la Délégation avise que, pour rétablir l'équilibre financier, il faut faire des économies, éviter les dépenses inutiles et augmenter les recettes. Selon la Délégation:

« Un nouvel esprit doit souffler au Parlement, l'esprit d'économie, lequel doit être la vertu de tous ceux qui sont aux prises avec des difficultés financières. Si nous avons à cœur le bien du pays, nous ne devons pas considérer la Confédération comme une simple « vache à lait » (...). »⁷⁷

Dès lors, les organes de Haute surveillance parlementaire vont s'attacher à diminuer les dépenses de nature diverse avec toutefois une « préférence » pour celles concernant l'administration. Le constat se vérifie pour les années 50 – 60 où l'un des points de litige entre la Haute surveillance parlementaire et le Conseil fédéral porte sur le traitement de hauts-fonctionnaires fédéraux. Cette pierre d'achoppement est l'une des raisons pour laquelle le Parlement va demander un renforcement de son contrôle.

3.3 1950 – 1967: les pressions pour un renforcement du contrôle parlementaire

Cette phase de quelque vingt années est marquée par plusieurs évènements majeurs ayant trait à la Haute surveillance parlementaire. Il y a « l'Arrangement 51 » ou la décrispation entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral au sujet du traitement de certains fonctionnaires. Par ailleurs, la nouvelle LREC de 1962 et « l'Affaire du Mirage », en 1964, mettent en lumière les carences de la surveillance financière exercée par le Parlement.

3.3.1 « L'Arrangement 51 »

Dans son rapport pour 1950 – 1951, la Délégation des finances aborde le sujet de la *Classification des fonctions* afin que le Conseil fédéral modifie sa politique en la matière:

« Nous avons prié le Conseil fédéral de ne pas promouvoir hors classe les chefs faisant partie de la 1ère classe de traitement et de ne pas accorder des allocations, sans nous consulter. Ce contrôle exercé par un organe parlementaire paraît se justifier, vu le nombre considérable de demandes pendantes et pour que la classification des fonctions consacrées par la loi sur le statut des fonctionnaires ne soit pas faussée. Nous avons aussi informé le Conseil fédéral que nous ne jugeons pas désirable les promotions de fonctionnaires faites peu avant leur mise à la retraite. »⁷⁸

La Délégation axe sa politique de restriction des avantages de certains hauts-fonctionnaires sur deux points: le ralentissement des promotions hors classe et l'abolition de promotions peu avant la retraite.

Il convient de relever à cet égard que la compétence de créer des fonctions fédérales permanentes et de fixer les traitements ressort de l'*article 85, 3ème alinéa*, de la Constitution de 1874. Cette compétence est alors acquise à l'Assemblée fédérale. Toutefois, en 1927, le Parlement a adopté la *Loi sur le statut des fonctionnaires*, dans laquelle il s'est dessaisi d'une

⁷⁶ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1945 – 1946, p. 3.

⁷⁷ Idem, p. 5.

⁷⁸ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1950 – 1951, p. 3.

part de ses attributions en la matière (fixation de l'état des fonctions et classement des fonctions) au profit du Conseil fédéral⁷⁹. Le Conseil fédéral fixe également le traitement des fonctionnaires hors classe et peut accorder des suppléments dépassant les 20 % des maximums des traitements. Le Parlement garde pour sa part la compétence de fixer l'échelle des traitements, y compris le maximum des traitements hors classe et les effectifs du personnel de la Confédération.

En 1949, les conseils législatifs approuvent une réglementation des traitements des fonctionnaires fédéraux qui entre en vigueur en 1950, après son acceptation par le peuple⁸⁰. Les traitements fixés tiennent compte, d'une part, du renchérissement qui s'est produit pendant les années de la Deuxième Guerre mondiale et durant l'après-guerre ainsi que, d'autre part, de la modification des conditions intervenues depuis l'adoption, en 1927, de la *Loi sur le statut des fonctionnaires*.

La démarche entreprise par la Délégation des finances en 1951 est donc quelque peu surprenante à la lumière de ces éléments, puisque les actions reprochées au Conseil fédéral semblent en accord avec la loi de 1927 et la réglementation définie a posteriori. Dès lors, la Délégation entreprend une telle action dans la perspective de contenir les dépenses de personnel de la Confédération.

Le Conseil fédéral va tenir compte des vœux que la Délégation a émis dans son rapport⁸¹. Un accord, « l'Arrangement 51 », est passé entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral. Il stipule que certaines décisions prises par le Conseil fédéral entrent en vigueur « sous réserve de l'approbation de la Délégation des finances ». Les décisions soumises à approbation sont les suivantes⁸²:

- L'octroi d'augmentations exceptionnelles et d'indemnités périodiques aux fonctionnaires rangés dans la classe 2 et au-dessus (actuellement classes 30, 31 et hors classe).
- La création et la classification de nouveaux postes dans les classes 1, échelon a et hors classe (actuellement classe 31 et hors classe).
- Le changement de classification dans les sept degrés hors classe.

Cet « Arrangement 51 » permet donc à un organe du Parlement de contrôler certaines activités de l'administration, qui ne peuvent être portées à la connaissance du public, puisque traitant de problèmes de personnes, confidentiels par définition, et relevant du principe de la protection de la personnalité.

Dès l'obtention de cet accord, la Délégation va intensifier ses requêtes en matière de réduction des coûts occasionnés par des avantages perçus par des fonctionnaires fédéraux.

⁷⁹ Considérations juridiques sur l'Arrangement 51. In *Délégation parlementaire des finances*, 9 février 1984, p.1.

⁸⁰ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la Loi sur le statut des fonctionnaires et des statuts des caisses d'assurance du personnel (7 février 1968). In *Feuille fédérale* 1968, vol. I, pp. 289 – 313.

⁸¹ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1951 – 1952, p. 2.

⁸² Considérations juridiques sur l'Arrangement 51. p. 2.

En 1953⁸³, elle insiste sur la nécessité d'endiguer les dépenses administratives touchant aux secours accordés à d'anciens agents de la Confédération ou encore celles engendrées par des cas de personnes restées en fonction au-delà de la limite d'âge ou par des allocations à des fonctionnaires pour services spéciaux et extraordinaires rendus.

La période d'embellie économique dope les salaires, y compris ceux des employés de la Confédération. Face à ce danger, la Délégation tire la sonnette d'alarme: la Confédération doit veiller à ne pas faire exploser les coûts des traitements des fonctionnaires. Parallèlement, le risque de voir les personnes capables se désintéresser de la fonction publique pour des raisons pécuniaires est grand⁸⁴. La Délégation reste donc consciente des enjeux que suppose la rémunération des fonctionnaires et appuie le Conseil fédéral lorsqu'il édicte un arrêt, le 29 janvier 1954, sur une nouvelle classification des fonctions devant permettre d'approuver, dans des cas exceptionnels, des mesures particulières⁸⁵.

A cette occasion, la Délégation des finances donne son avis sur la classification des fonctionnaires fédéraux. Elle met en garde le Conseil fédéral sur les différents points déjà traités en 1953 et insiste sur l'impact, sur la population suisse, de cette question de la rémunération et des avantages de certains fonctionnaires. Il semble que cet intérêt manifesté par l'opinion publique helvétique ait influencé la prise de position de la Délégation⁸⁶ sur cette question.

Le 21 mars 1956, Le Conseil fédéral publie un arrêté fédéral concernant l'augmentation des traitements des fonctionnaires fédéraux. Les traitements sont revus à la hausse de manière générale⁸⁷.

En 1957, la Délégation se trouve dans une situation difficile car elle n'a pas d'autre solution que d'accepter les cinquante cas de rétribution de fonctionnaires de classe supérieure de traitement soumis par le Conseil fédéral en vertu de « l'Arrangement 51 ». La Délégation est contrainte de donner suite à cette demande du Conseil fédéral à cause de la pénurie de main-d'œuvre dans les hautes fonctions administratives. Cette situation paradoxale va se répéter en 1958⁸⁸.

En 1958, le Conseil fédéral rend un arrêté⁸⁹ modifiant la *Loi sur le statut des fonctionnaires*. Cet arrêté permettra, selon la Délégation, « de mieux tenir compte des conditions propres aux fonctionnaires supérieurs ». Cette modification légale profite aux fonctionnaires qui voient leurs traitements augmenter en cas d'intervention du Conseil fédéral. En fait, la Délégation se range au point de vue du Conseil fédéral qui est mieux à même de juger les besoins en matière de classification des hauts fonctionnaires.

L'action de la Délégation et des commissions des finances en vue d'endiguer les avantages offerts aux hauts fonctionnaires dans les années 1945 à 1950 n'aboutit dès lors à aucun résultat. Le niveau de vie devient tellement élevé que les lois doivent être révisées dans le but de rendre attractif les postes de travail de la fonction publique. La Délégation, consciente de

83 Rapport de la Délégation des finances pour les années 1952 – 1953, p. 5.

84 Rapport de la Délégation des finances pour les années 1954 – 1955, p.4.

85 Rapport de la Délégation des finances pour les années 1953 – 1954, p.4.

86 Idem.

87 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la Loi sur le statut des fonctionnaires et des statuts des caisses d'assurance du personnel (7 février 1968), p. 289.

88 Rapport de la Délégation des finances pour les années 1958 – 1959, pp. 3- 4.

89 Loi fédérale modifiant la Loi sur le statut des fonctionnaires du 3 octobre 1958. In *Recueil systématique des lois et ordonnances 1959*, Chancellerie fédérale, Berne, pp. 29 – 41.

cette réalité, ne peut finalement qu'« assouplir » dans la pratique les dispositions de « l'Arrangement 51 ».

Cet assouplissement est remis en question en 1963⁹⁰ par la Délégation des finances qui veut y mettre un terme. Cette requête reste lettre morte.

Le 29 avril 1967, l'association des fonctionnaires supérieurs de la Confédération demande au Conseil fédéral de prendre position sur l'urgence d'une adaptation des traitements pour les classes supérieures⁹¹. Après étude de la question, le Conseil fédéral rend un préavis positif. Une loi du 15 mars 1968 donne au Conseil fédéral la compétence de régler les allocations de renchérissement du personnel fédéral pour les années 1969 à 1972. Plusieurs arrêtés fédéraux viennent compléter cette loi à la fin des années soixante et au début des années septante.

Il faudra attendre les années septante pour voir la Délégation s'opposer de façon vigoureuse à des mesures prises par le Conseil fédéral sur la question des traitements de fonctionnaires supérieurs. Cette lutte entre le Conseil fédéral et la Délégation parlementaire au sujet des traitements de hauts-fonctionnaires ne cessera plus jusqu'à nos jours. L'actualité médiatique du début 2001 sur les hauts salaires de dirigeants d'entreprises appartenant à l'État en atteste.

La relation «tendue » entre les organes de la Haute surveillance parlementaire et le Conseil fédéral ne porte pas uniquement sur la question des traitements. Des tensions se font jour dans les années 50 déjà au sujet d'une restructuration du contrôle sur les finances. La question de l'instauration d'une cour des comptes refait surface. La résultante de ces tensions est la deuxième révision totale de la *Loi sur les rapports entre les Conseils* en 1962.

3.3.2 La nouvelle LREC de 1962

Les deux guerres mondiales ont eu pour conséquence de mettre «entre parenthèses » la Haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération. Cette situation peu démocratique, est toutefois contrebalancée par les tentatives des députés de retrouver leurs prérogatives en matière de surveillance des finances, voire même d'étendre ces prérogatives. La *Loi sur les rapports entre les Conseils* de 1962 est le fruit de plusieurs années de discussions où, notamment, l'idée d'instaurer une cour des comptes en Suisse est remise à l'ordre du jour.

Entre 1955 et 1957, une expertise sur l'organisation et les méthodes de travail du Contrôle fédéral des finances est demandée par le directeur du CDF⁹². La Délégation des finances, bien qu'examinant régulièrement les nombreux travaux de révisions qui lui sont soumis, estime en effet nécessaire de « se faire renseigner sur les bases juridiques, l'organisation et les méthodes de travail du contrôle, notamment quant à la façon dont s'exerce la Haute surveillance des grandes administrations ayant leurs propres organes de révision »⁹³. La Délégation souligne qu'elle considère l'organisation du CDF comme judicieuse tout en mentionnant le besoin qu'elle soit complétée à l'avenir⁹⁴.

⁹⁰ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1963, pp. 3 – 4.

⁹¹ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la Loi sur le statut des fonctionnaires et des caisses d'assurance du personnel (7 février 1968), p. 310.

⁹² Rapport de la Délégation des finances pour les années 1954 – 1955, p. 3 et 1956 – 1957, pp. 2 – 3.

⁹³ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1954 – 1955, p. 3.

⁹⁴ Idem.

R. Probst, docteur en droit, est responsable de cette expertise sur le CDF demandée par la Délégation. En 1957 il arrive aux conclusions suivantes⁹⁵:

- Les dispositions du règlement du CDF de 1927 doivent être adaptées aux conditions nouvelles. Le rôle du CDF est tel qu'il conviendrait de fixer ses attributions dans une loi.
- La limite de la compétence et de la responsabilité entre le contrôle des finances et les organes de contrôle des services est tracée d'une façon trop générale et sommaire.
- Le CDF doit avoir la possibilité de soumettre en tout temps au Conseil fédéral des propositions tendant à remédier aux défauts dans l'administration et à modifier des lois et ordonnances.
- L'institution d'une cour des comptes indépendante est considérée comme inopportune tant pour des raisons d'efficacité que pour des considérations d'ordre économique.

Peu avant, en 1956, les conseils législatifs invitent le Conseil fédéral à présenter un rapport et des propositions concernant une révision générale de la LREC de 1902⁹⁶. Le milieu des années cinquante semble donc propice à une évolution de la Haute surveillance parlementaire d'une part et du CDF d'autre part.

En 1959, une crise éclate entre la Délégation des finances et l'Administration fédérale. Cette dernière estime qu'il appartient au CDF de décider quels documents doivent être soumis à la Délégation. La Délégation n'admet pas cette limitation de ses attributions de contrôle:

« Elle considère le droit illimité de prendre connaissance de tous les actes et pièces de toutes les affaires touchant à l'administration fédérale comme absolument nécessaire à l'exercice du mandat que les chambres lui ont confié. Elle veillera, à l'avenir également, à ce qu'aucun obstacle ne vienne contrecarrer, de quelque manière, l'exercice de cette fonction. Elle attend du CDF qu'il mette tout en œuvre pour s'opposer à d'éventuels efforts en vue de limiter les attributions de contrôle et faire en sortes que son indépendance ne soit atteinte en aucune façon. »⁹⁷

Pour mettre un terme à ces heurts, le Conseil fédéral édicte un arrêté fédéral le 14 janvier 1959, précisant (selon l'article 50 de la LREC de 1902) que les «offices et les services fédéraux doivent donner aux membres de la Délégation tous les renseignements utiles, leur permettre de consulter les dossiers et pièces justificatives et leur prêter tout l'appui nécessaire, par exemple en les laissant entrer dans les bâtiments fédéraux, etc »⁹⁸.

Concernant le Contrôle fédéral des finances, la Délégation, ainsi que le Conseil fédéral, se rendent compte que l'extension de l'activité administrative leur impose sans cesse de nouvelles tâches à accomplir: parallèlement, les exigences envers le CDF croissent de façon importante. Une des solutions proposées par la Délégation est de développer le contrôle interne des divers services administratifs, afin de permettre au CDF de réduire ses contrôles courants⁹⁹.

⁹⁵ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1956– 1957, p. 3

⁹⁶ Idem, p. 5.

⁹⁷ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1958– 1959, p. 2.

⁹⁸ AYER Christian: op. cit., p. 252.

⁹⁹ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1959– 1960, p. 2.

En 1961, le rapport de la Délégation des finances dresse un bilan de l'activité passée de la surveillance financière par le CDF, les commissions et la Délégation des finances. Il avance des arguments favorables au système tel qu'il est appliqué en Suisse, propose des solutions pour améliorer ce système dans le futur. Cette mise au point est intéressante, puisqu'elle permet surtout de percevoir le comportement et la relation de la Délégation avec le Contrôle fédéral des finances.

En premier lieu, il faut mentionner la volonté de la Délégation des finances de maintenir le système de la Haute surveillance parlementaire sur les finances tel que pratiqué en Suisse. La Délégation juge que le système est « adapté aux conditions helvétiques, donne satisfaction et que le contrôle immédiat a des avantages qui l'emportent sur quelques inconvénients certains »¹⁰⁰. La Délégation est persuadée qu'il y a une juste relation entre « l'appareil et son rendement ».

En second point, la Délégation décrit la situation du CDF, administrativement dépendant du Département des finances et officiellement indépendant: un lien que la Délégation considère comme le principal défaut du système. En revanche, elle soutient le fait que le CDF soit à la fois l'organe du Conseil fédéral pour le contrôle de la gestion financière de l'administration et l'organe de contrôle du pouvoir législatif¹⁰¹. La Délégation affirme:

« Tant en ce qui concerne l'organisation que les attributions, toutes les conditions que requièrent une surveillance et un contrôle indépendants sont ainsi remplies. »¹⁰²

Le rapport de l'organe parlementaire de surveillance sur les finances reste très positif dans son ensemble vis-à-vis du CDF. Il a plutôt tendance à égratigner l'administration fédérale qui « n'a pas commis de fautes graves mais a fait preuve, à de nombreuses reprises, d'une fausse interprétation des dispositions légales ». Cette critique paraît justifiée à la vue des cas cités dans ce rapport. Ce dernier met en effet en avant « les lacunes, parfois lourdes de conséquences, des services qui s'occupent des achats où l'on relève continuellement des fautes qui eussent pu être évitées avec un peu plus de diligence »¹⁰³.

Le 23 mars 1962 est publiée la *Loi fédérale sur les rapports entre les Conseils*¹⁰⁴. Cette nouvelle LREC est constituée de 61 articles, contre 38 pour celle de 1902. La partie concernant les commissions et la Délégation des finances n'englobe que quelques articles et apporte finalement peu d'innovations.

Le *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la nouvelle Loi sur les rapports entre les Conseils* du 25 avril 1960¹⁰⁵ permet de saisir les principales innovations souhaitées par le Conseil fédéral.

En reprenant ce message du Conseil fédéral, on peut donc différencier six points (touchant aux commissions ou à la Délégation des finances) devant être modifiés par rapport à la LREC de 1902.

¹⁰⁰ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1961, p. 3.

¹⁰¹ Idem, p. 4.

¹⁰² Idem, p. 4.

¹⁰³ Idem, p. 5.

¹⁰⁴ Loi fédérale sur les rapports entre les Conseils, ou Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs du 23 mars 1962. In *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse 1962*. Chancellerie fédérale, Berne, 1963, pp. 811 – 826.

¹⁰⁵ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la nouvelle Loi sur les rapports entre les Conseils du 25 avril 1960. In *Feuille fédérale*, 1960, vol. I, pp. 1507 – 1566.

- L'*article 23* de la loi de 1902 est formulé d'une autre manière afin que « le budget ne contienne aucune dépense ni aucune recette n'ayant pas de base légale ».
- Dans le même article, le message du Conseil fédéral propose de laisser tel quel le 1^{er} alinéa tout en demandant à l'administration de présenter les documents (rapport de gestion, budget, compte d'État) aux chambres huit jours plus tôt.
- L'*article 24* doit être modifié afin que, dans sa nouvelle rédaction, il ne soit plus prévu que chacun des deux Conseils doive nommer lui-même sa commission des finances. C'est le bureau qui aurait désormais pour charge de nommer les commissions des finances.
- Un changement de l'*article 25* propose de laisser la liberté aux deux Conseils de choisir s'ils veulent avoir huit membres au lieu de six dans la Délégation des finances.
- Dans l'ancien *article 26* de 1902, la Délégation doit se réunir au moins une fois tous les trois mois: une modification permettrait de réunir la Délégation tous les deux mois.
- le Conseil fédéral propose enfin d'établir un fonctionnement semblable aux commissions et à la Délégation des finances pour les commissions et la Délégation de l'alcool.

Ce sont là les innovations les plus importantes proposées par le Conseil fédéral. Deux ans plus tard, en 1962, la nouvelle LREC adoptée par le Parlement est toutefois une version « allégée » de la proposition déjà « mince » du Conseil fédéral. Si l'agencement des articles est transformé, il n'en demeure pas moins que le fond de la nouvelle loi n'apporte que peu de changements significatifs. Du message du Conseil fédéral ne subsiste que la question de l'espacement entre les rencontres de la Délégation (tous les deux au lieu de trois mois) et l'application d'un système semblable pour les commissions et les délégations des finances et de l'alcool.

Le Parlement va améliorer quelque peu la question du « droit de regard » de la Délégation des finances sur les pièces comptables de l'Administration fédérale. Mais le changement se limite à entériner un état de fait existant. Le second point sur lequel la LREC de 1962 renforce les prérogatives de la Délégation est celui de la présentation des documents aux commissions et aux Chambres fédérales. A nouveau, l'évolution proposée est assez restreinte.

Entre 1927, date de la modification du règlement du Contrôle fédéral des finances et 1962, la Haute surveillance parlementaire et les organes administratifs de contrôle des finances de la Confédération subissent plusieurs tentatives de déstabilisation: d'une part des opposants au système en place et partisans d'une cour des comptes en Suisse, d'autre part de l'administration et du Conseil fédéral lors de la Seconde Guerre mondiale (et des années suivantes). Sans doute par crainte de briser la cohésion nationale née de la guerre mondiale, le Parlement va réagir mollement à ces attaques, ne cherchant pas à remettre en cause le système en vigueur mais essayant plutôt de le maintenir sans le modifier trop profondément. Une épineuse question va toutefois remettre en cause le fondement et le fonctionnement même du système de contrôle et de surveillance des finances de la Confédération: il s'agit de « l'Affaire du Mirage ».

3.3.3 1964: « l’Affaire du Mirage » ou la remise en question du système de surveillance parlementaire

Nous allons d’abord brièvement présenter les grandes lignes de cette « Affaire du Mirage »¹⁰⁶.

Le 10 août 1958, le chef du Département militaire édicte une ordonnance concernant l’acquisition d’avions militaires. Un groupe de travail pour l’acquisition d’avions militaires (GTAA) est nommé: il porte son choix sur un avion de fabrication française, le Mirage III. Le 18 août 1960, le Département militaire propose au Conseil fédéral d’acquérir 100 avions Mirage III: une proposition acceptée le 28 décembre 1960.

Le Conseil fédéral propose à son tour aux Chambres fédérales l’acquisition de 100 Mirages III S et d’autres matériels pour les troupes d’aviation. Les 8 et 21 juin 1961, Le Conseil national et le Conseil des États votent en faveur de cette proposition et ouvrent à cet effet un crédit global de 827,1 millions de francs.

Sur proposition du GTAA, le chef de l’état-major approuve l’acquisition d’un modèle spécial pour 18 avions de reconnaissance Mirage III RS. Le Service technique militaire (STM) estime entre 43 et 48 millions le surcoût engendré par le choix de l’électronique Taran et son adaptation sur le Mirage. Le contrat avec Dassault (fabricant du Mirage) est signé le 25 juillet 1961. Les discussions avec Dassault au sujet de l’adaptation du système Taran permettent de savoir que le surcoût engendré est de 95,3 millions de francs.

Le Conseil fédéral prend acte du rapport intermédiaire mentionnant le surcoût et autorise le Département militaire à faire usage de l’électronique Taran. Le Département militaire est chargé, le 19 janvier 1962, de présenter au Conseil fédéral (à l’intention des Chambres fédérales) une demande de crédit additionnel afin d’être examinée suffisamment tôt.

En février et mai 1962, le chef du Département militaire informe de la situation les commissions des affaires militaires et les commissions des finances des deux Conseils.

Le 3 juillet 1963, la Commission de défense nationale constate, en examinant le programme financier à long terme, que l’acquisition des Mirages entraînera des dépenses supplémentaires d’au moins 200 millions de franc (la mise au point technique définitive de l’avion français est prévue pour février 1964).

Le 12 février 1964, le Département militaire avise le Conseil fédéral que les dépenses supplémentaires s’élèvent à 355,9 millions plus 220,4 millions de francs pour le renchérissement. Le 28 février 1964, le Conseil fédéral charge le Département militaire d’examiner, avec le Département des finances et des douanes, les problèmes financiers et de crédits et de présenter un projet de message à l’intention de l’Assemblée fédérale. Dans son co-rapport (8 avril 1964), le Département des finances et des douanes renonce à demander des modifications et des suppressions.

¹⁰⁶ Rapport présenté aux Chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des États pour enquêter sur l’affaire du Mirage. Chancellerie fédérale, Berne, 1er septembre 1964, 81 p.

Le 21 mai 1964, le Conseil fédéral approuve le message et le projet d'arrêté à l'intention des Chambres portant sur une demande de deux crédits: l'un de 356 millions de francs destinés à couvrir les dépenses supplémentaires afférentes à l'achat des Mirages, l'autre de 220 millions de francs appelés à compenser le renchérissement. La Commission militaire du Conseil national recommande, à la majorité, d'accepter les crédits additionnels demandés par le Conseil fédéral et leur renchérissement jusqu'à la fin 1964.¹⁰⁷

Le 10 juin 1964, le Conseil national décide d'ajourner la discussion du crédit additionnel et charge une commission ad hoc d'élucider toute l'affaire. Conscient de l'impact émotionnel de l'affaire sur la population suisse et de son étalage dans les médias, le Conseil national crée une commission d'enquête chargée de rendre un rapport sur la question. Rendu en septembre 1964, ce rapport avance la conclusion suivante en ce qui concerne les organes de Haute surveillance parlementaire:

« Le Parlement a été induit en erreur par les messages du Conseil fédéral qui étaient présentés de façon crédible »¹⁰⁸

Le rapport poursuit en précisant que « l'exécutif doit garantir la crédibilité de ses messages et que le Parlement doit veiller, dans l'intérêt de l'État, à ce que de tels faits ne se reproduisent plus ». Les autres conclusions de ce rapport jettent surtout l'opprobre sur le Conseil fédéral qui est « responsable de la tournure fâcheuse qu'a prise l'Affaire du Mirage ». Les autres responsabilités sont diluées, le rapport affirmant qu'on ne saurait dire « si tous les intéressés ont agi de bonne foi en pleine conscience de l'obligation qu'ils avaient de pourvoir à ce que les renseignements destinés au Parlement soient véridiques »¹⁰⁹.

Les commissions et la Délégation des finances sont donc lavées de tout soupçon. Le Contrôle fédéral des finances n'est pas non plus mis en cause. Finalement, seul le Conseil fédéral et quelques services administratifs subissent la réprimande de cette commission chargée d'enquêter sur l'achat des Mirages.

Ce qui paraît au travers de cette affaire qui, officiellement, ne fait pas de reproche important au fonctionnement du système de contrôle parlementaire sur les dépenses de l'État, c'est l'instillation d'un doute dans l'esprit des députés au sujet de la réelle valeur du fonctionnement de leur système de contrôle sur les finances fédérales. « L'Affaire du Mirage » va susciter la discussion sur l'exercice de la surveillance parlementaire¹¹⁰. Dans son rapport pour l'année 1964, la Délégation affirme:

« L'Affaire du Mirage, avec ses répercussions profondes dans tous les domaines de la collaboration, nous contraint à repenser nos principes et à délimiter les responsabilités respectives des pouvoirs législatifs et exécutifs. »¹¹¹

La Délégation insiste aussi sur la nécessité d'élaborer une loi particulière sur le contrôle des finances et d'une loi financière (sur le budget). De surcroît, au sujet de l'extension du contrôle financier, la Délégation est convaincue qu'il faut «développer le système en vigueur afin

107 Toutes les informations ci-dessus sont tirées du Bref historique de l'affaire des avions mirages contenu dans le rapport cité en note 106, pp. 5 – 11.

108 Idem., p. 70.

109 Idem., pp. 34 - 35.

110 Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1964, p. 2.

111 Idem.

d'arriver à traiter d'une façon plus complète les affaires à examiner en y affectant plus de personnel, surtout au Contrôle fédéral des finances. »¹¹²

« L'affaire des Mirages » modifie donc, de manière indirecte, par le contrecoup de la réflexion, la façon de percevoir l'efficacité du système de la Haute surveillance parlementaire helvétique. Ce système, que les parlementaires et l'administration pensaient jusqu'ici sans faille, dévoile des faiblesses significatives. Cette question des Mirages, par son « formidable » retentissement, marque un pas dans l'histoire de la Confédération. La LREC de 1962, tout comme le règlement du CDF de 1927, sont insuffisants pour permettre un contrôle judicieux des finances fédérales. L'achat des Mirages fait office de moteur dans l'évolution de la Haute surveillance parlementaire et du contrôle sur les finances puisqu'il va déclencher le processus de la réalisation de la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances* en 1967 et celui de la *Loi fédérale sur les finances de la Confédération* en 1968.

Préalablement, il est intéressant de s'arrêter un instant sur les conséquences de « l'Affaire du Mirage » quant à l'évolution des Commissions de gestion des Chambres fédérales.

3.3.4 La permanence du secrétariat de la Commission de gestion

Comme le souligne Philippe Schwab, actuel Secrétaire de la Commission de gestion (devenue permanente dès 1920), il a souvent fallu des événements moteurs pour que la structure de la Haute surveillance financière évolue, se transforme, se perfectionne et force est de constater que ces événements moteurs ont souvent été de nature négative.¹¹³

« L'Affaire du Mirage » va, en l'occurrence, jouer ce rôle de moteur quant à l'évolution de l'activité de la Commission de gestion des Chambres fédérales (CdG). Un message du Conseil fédéral¹¹⁴, daté du 28 novembre 1966, propose l'établissement d'un secrétariat permanent pour la CdG.

« Dans son rapport du 1er septembre 1964, la communauté de travail constituée par les commissions nommées par les conseils législatifs pour enquêter sur « l'Affaire du Mirage » exprime l'avis que l'une des mesures à prendre pour étendre ce contrôle parlementaire devrait consister à créer un secrétariat permanent de la commission de gestion. »¹¹⁵

La proposition du Conseil fédéral est acceptée au cours de l'année 1967¹¹⁶. 3 chapitres divisés en 7 articles délimitent les tâches et l'organisation du secrétariat de la CdG, elle-même subdivisée en plusieurs commissions.

Art. 1 « Le secrétariat des commissions de gestion expédie les affaires de la chancellerie de ces commissions et assiste celles-ci dans l'accomplissement de leur mission. A cet effet, il pourvoit, suivant les instructions des présidents des commissions, à la remise de toute la documentation nécessaire pour apprécier la gestion du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux, à l'exécution de tous les autres préparatifs que réclame l'exercice du

¹¹² Idem.

¹¹³ Interview de M. Philippe Schwab, Secrétaire des Commissions de gestion, le 17 mai 2001.

¹¹⁴ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet d'arrêté fédéral concernant le secrétariat des commissions de gestion du 28 novembre 1966. In *Feuille fédérale suisse* 1966, vol. II, pp. 750 – 753.

¹¹⁵ Idem., p. 750.

¹¹⁶ Arrêté fédéral sur le secrétariat des Commissions de gestion. In *Feuille fédérale suisse* 1966, vol. II, pp. 754 – 755. Il faut préciser ici qu'il n'apparaît pas de date de mise en vigueur pour cet arrêté.

contrôle par les commissions de gestion et à l'exécution des ordres de ces commissions. »¹¹⁷

Le secrétariat revêt clairement une fonction d'organe de liaison entre le Conseil fédéral, les tribunaux fédéraux et les parlementaires membres de la CdG.

Les autres articles (*article 2 et 3*) déterminent la fonction et les devoirs du Secrétaire de la CdG.

Le chapitre concernant l'organisation du secrétariat spécifie que:

Art. 6.1 « Le secrétariat de la Commission de gestion est rattaché administrativement au secrétariat de l'Assemblée fédérale. »

Art. 6.2 « Le Conseil fédéral nomme le secrétaire de la Commission de gestion après avoir entendu les deux commissions. »¹¹⁸

L'affaire concernant l'avion à réaction français a une conséquence positive sur le fonctionnement des commissions de gestion qui, grâce à ce nouvel outil mis à disposition (le secrétariat), peuvent légitimement espérer améliorer la qualité de leur travail. Les autres conséquences positives de cette affaire concernent surtout la création d'une *Loi sur le Contrôle fédéral des finances* et d'une *Loi sur les finances fédérales*.

3.4 2 8 juin 1967: la création de la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances* (LCDF)

Dans son rapport sur l'activité de la Délégation des finances en 1965¹¹⁹, le rapporteur (le président de la Délégation), M. E. Baumgartner, aborde de manière développée le thème de la Haute surveillance parlementaire. Il met en évidence les remarques faites à plusieurs reprises au cours de discussions sur le sujet de la non-professionnalisation des députés et des moyens limités dont ils disposent.

Le rapporteur reprend une étude du professeur Kurt Eichenberger intitulée « Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat » afin d'y répondre avec ses propres arguments. M. Eichenberger relève trois faits empêchant, selon lui, le Parlement d'exercer un contrôle suffisant: le manque de temps, l'insuffisance des connaissances de la matière et de la possibilité de se faire un jugement.

Le premier thème concerne le manque de temps à disposition des parlementaires. Le rapporteur de la Délégation des finances prétend qu'il est faux de mesurer l'efficacité de la surveillance parlementaire uniquement d'après le temps disponible. Selon lui, cela dépend plutôt de la qualité des instruments mis à disposition des députés (dossiers, documents, etc.) par le Secrétariat des commissions et de la Délégation des finances et des rapports rendus par le Contrôle fédéral des finances.

Sur la question du manque de connaissance des membres du Parlement et la possibilité de se faire un jugement, E. Baumgartner tient à faire savoir à Eichenberger qu'il n'abonde pas dans son sens. Le rapporteur de la Délégation affirme en effet que les parlementaires satisfont aux exigences accrues qui leur sont imposées et que:

¹¹⁷ *Idem*, p. 754.

¹¹⁸ *Idem*, p. 755.

¹¹⁹ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1965.

« si les groupes parlementaires choisissent des personnes qualifiées et si celles-ci s'attaquent aux problèmes après s'être munies des instruments nécessaires et s'être judicieusement réparties les tâches, il ne voit pas pourquoi les résultats ne pourraient pas être satisfaisants. »¹²⁰

Baumgartner insiste sur la spécialisation de l'administration et sur « les capacités des parlementaires non professionnels à aborder les questions posées avec intelligence et avec un sens critique aiguisé par l'activité exercée dans la vie civile et politique ». Selon lui, le non-professionnalisme des députés est donc plutôt un avantage. Il conclut son plaidoyer en témoignant de l'avantage du système de contrôle parlementaire suisse sur ceux des autres nations qu'il estime plus « rapide et direct ».

Le Président Baumgartner ne veut pas d'une transformation du système de Haute surveillance parlementaire sur les finances en une cour des comptes, pourtant, il souhaite aller de l'avant en proposant des améliorations. Selon lui, « la meilleure méthode doit être adaptée de temps en temps aux conditions nouvelles »¹²¹. Il reprend pour ce faire les discussions abordées dans les commissions des finances sur le domaine de la gestion et du contrôle financier, discussions qui ont abouti à la conclusion qu'il faut traduire en mesures législatives certaines constatations faites dans l'enquête sur « l'Affaire du Mirage ». Concrètement, cela signifie la mise à l'enquête d'un projet de *Loi sur les finances fédérales* et d'une *Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances*.

Le second projet de *Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances* nous concerne plus directement pour l'instant.

3.4.1 Le renforcement du Contrôle fédéral des finances

Il est dit dans le projet que l'indépendance et l'activité autonome du Contrôle des finances et le contact étroit avec les organes parlementaires de Haute surveillance doit constituer la pierre angulaire du système de vérification. Il est précisé aussi que les attributions du Contrôle des finances doivent être mieux marquées et précisées dans la loi afin de tenir compte des exigences des temps modernes. Ce projet de nouvelle loi doit aussi régler la coordination de toutes les activités de contrôle et de révision s'exerçant dans l'administration.

Outre la fonction de surveillance qui est au premier plan selon le projet, le CDF exercera une activité consultative lors de l'adoption de prescriptions sur le service de contrôle et de révision, la comptabilité ou le service des paiements. Il est aussi prévu des dispositions, fortement modifiées, concernant la manière d'aplanir les divergences entre le CDF et l'administration.

Dans son rapport pour l'année 1966, la Délégation des finances souligne qu'elle souhaite vivement que la nouvelle loi permette un contrôle amélioré des constructions (engagement de personnel qualifié) et une surveillance financière accrue des PTT.

Il est intéressant de se pencher aussi sur le *Message du Conseil fédéral concernant le projet de Loi sur le Contrôle fédéral des finances*¹²² daté du 25 novembre 1966. S'il reprend les principaux points à améliorer déjà présentés dans le projet, il insiste sur trois points à développer dans le cadre de la nouvelle loi:

¹²⁰ Idem, p. 4.

¹²¹ Idem, p. 5.

¹²² Message du Conseil fédéral concernant le projet de Loi sur le Contrôle fédéral des finances du 25 novembre 1966. In *Feuille fédérale* vol. II, 1966, pp. 724 – 742.

- Renforcement du contrôle concomitant par l'institution d'une nouvelle forme de crédits (crédits d'engagement) afin de permettre au CDF un meilleur contrôle des dépenses étalées sur plusieurs années.
- Renforcement du contrôle a posteriori, par le biais de contrôles sur place, de la comptabilité de l'administration centrale.
- Consultation du CDF, en qualité d'expert, lors des délibérations des organes chargés de préparer le budget et le compte d'État, ainsi que les demandes de crédit particulières.

Le 28 juin 1967, la *Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances*¹²³ est acceptée par les Chambres fédérales. Elle entre en vigueur le 1er janvier 1968. Elle est divisée en 22 articles, contre 14 pour l'ancienne loi de 1927. Les articles sont regroupés sous 6 chapitres intitulés:

- 1) *Position et organisation du CDF*¹²⁴. Ce chapitre détermine la place administrative du CDF dans le cadre de son mandat, son organisation, son droit de faire appel à des experts, de produire des pièces officielles et de témoigner.
- 2) *Tâches, champ et exercice du contrôle*¹²⁵. Ce point décrit l'activité et les tâches particulières du CDF. Il met en évidence la nouvelle disposition donnant « droit à la surveillance des contrôles que doivent tenir les services pour leurs crédits et leurs engagements ».

Un rôle de consultant – expert est aussi assigné au CDF sur des questions touchant à l'élaboration de prescriptions sur les contrôles et révisions, la comptabilité, le service des paiements et les inventaires.

Il peut encore être fait appel au CDF lors de délibérations des organes chargés de préparer le budget, d'examiner le compte d'État ou de statuer sur certaines demandes de crédit.

Ce chapitre détermine aussi le droit du CDF d'être tenu au courant des décisions ayant trait à la gestion financière de la Confédération et de l'obligation des autorités, organismes ou institutions, de lui prêter plein appui lors de l'exécution des vérifications.

- 3) *Procédure en cas de contestations, établissement de rapports et relation de service*¹²⁶. Ce chapitre permet la résolution de potentielles relations conflictuelles entre le CDF et les services ou organismes contrôlés.
- 4) *Rapports avec les cantons*¹²⁷. Un point nouveau et très important de cette loi car il entérine le droit du CDF de vérifier le bon usage des prestations financières fédérales faites aux cantons.

¹²³ Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances du 28 juin 1967. In *Feuille fédérale*, vol. I, 1967, Chancellerie fédérale, Berne, pp. 1162 – 1168.

¹²⁴ Idem, pp. 1162- 1163.

¹²⁵ Idem, pp. 1163 – 1165.

¹²⁶ Idem, pp. 1165 – 1167.

¹²⁷ Idem, pp. 1166 – 1167.

- 5) *Secrétariat des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales*¹²⁸. L'article 18 spécifie le rôle du Secrétariat, rattaché administrativement au CFD, et de son secrétaire nommé par le Conseil fédéral et confirmé par la Délégation des finances.
- 6) *Dispositions finales*¹²⁹. Un point donnant quelques précisions quant à la réglementation particulière du CDF, les prescriptions d'exécution de la loi, son entrée en vigueur.

Dans le rapport de la Délégation des finances pour 1967¹³⁰, les membres de cette dernière reconnaissent les qualités de la nouvelle loi sans revenir sur leurs revendications restées pendantes en matière de surveillance accrue des PTT et de la construction.

A part quelques points de détail, il semble que cette LCDF a réussi à trouver le juste compromis entre les besoins nouveaux du CDF, du Conseil fédéral et des parlementaires. Les outils helvétiques en matière de surveillance financière se perfectionnent, permettant à la fois une amélioration du contrôle sur les finances et, en même temps, la mise à l'écart d'une cour des comptes à nouveau en filigrane du débat antérieur à 1967.

3.5 18 décembre 1968: la Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC)

Présenté en même temps que le projet de *Loi sur le Contrôle des finances*, en 1965, le projet de *Loi sur les finances fédérales* comprend des dispositions sur le budget, le compte d'État et la gestion financière. Ce projet définit plusieurs priorités:

« Il attribue au Département des finances et des douanes, à l'administration des finances, respectivement l'examen des demandes de crédit des départements et des établissements n'ayant pas la personnalité juridique. »

« Pour le budget, les principes déjà appliqués dans la pratique, de l'universalité, du produit brut, de la spécification ainsi que de l'annualité sont consacrés dans le projet de loi. »

« Les crédits d'engagement ont pris une importance croissante. La loi tend à les soumettre à des règles plus strictes. Ces parties de la loi prévoient les innovations les plus importantes, par exemple, les crédits pour l'établissement de projets, comme cela avait été demandé par la communauté de travail qui s'est occupé de «l'Affaire du Mirage. »¹³¹

Le Conseil fédéral va reprendre les idées de base de ce projet parlementaire et le détailler dans son message de février 1968¹³² afin de palier au manque de base légale constaté jusqu'ici. Sur le plan fédéral en effet, le droit financier¹³³ est jusqu'ici assez fragmentaire et pas codifié

¹²⁸ Idem, p. 1167.

¹²⁹ Idem, pp. 1167 – 1168.

¹³⁰ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1967.

¹³¹ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1965, p. 6.

¹³² Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de Loi sur les finances de la Confédération du 21 février 1968. In *Feuille fédérale suisse*, 1968, vol. I, pp. 491 – 526.

¹³³ On entend par droit financier non seulement le droit budgétaire mais encore toutes les règles et dispositions qui ont trait à la gestion et à la planification financière. Idem, p. 491.

puisque disséminé dans la Constitution fédérale, dans diverses lois et arrêtés fédéraux ainsi que dans des ordonnances et des instructions du Conseil fédéral¹³⁴.

Le *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur les finances de la Confédération* a donc pour fonction première de clarifier une situation de fait très confuse. Le projet présenté a été soumis pour avis aux associations économiques et non-économiques et aux partis politiques qui l'ont bien accepté pour une large majorité¹³⁵.

Les principes de base énoncés dans le message sont ceux de la gestion financière. On distingue le principe de légalité, le critère de l'urgence, la règle de l'emploi efficace et ménager des deniers publics, le principe de l'équilibre budgétaire à long terme et la nécessité de tenir compte des impératifs de la politique conjoncturelle et de croissance. Ces principes, applicables à tous les échelons de la hiérarchie, déterminent finalement la politique fédérale en matière de conduite des finances du pays. Ils influencent la Haute surveillance parlementaire dans le sens qu'ils donnent aux parlementaires, membres des commissions et de la Délégation des finances, des indications, des signaux à scruter et à suivre attentivement dans leur approche des finances fédérales. Leur travail est mieux défini mais en même temps leur marge de manœuvre s'atténue.

La loi adoptée en votation finale¹³⁶, le 18 décembre 1968 par l'Assemblée fédérale, compte 35 articles groupés en sept chapitres:

- 1) Champ d'application et principes (2 articles)
- 2) Budget (13 articles)
- 3) Compte d'Etat (7 articles)
- 4) Crédits d'engagements (6 articles)
- 5) Planification financière (2 articles)
- 6) Gestion financière (4 articles)
- 7) Dispositions finales (1 article)

Ce travail est axé essentiellement sur la Haute surveillance parlementaire, c'est pourquoi il n'est pas primordial de développer les différents points de cette loi. Il convient cependant de se pencher plus particulièrement sur les articles qui concernent les organes de la Haute surveillance financière et la Délégation des finances.

- Le *chapitre 2* traite du budget. L'*article 9* spécifie que « le Conseil fédéral peut décider une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale lorsque la dépense ne peut être ajournée et que le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas: il requiert – si possible au préalable – l'assentiment de la Délégation parlementaire des finances »¹³⁷. Cet article laisse au Conseil fédéral le libre choix de consulter la Délégation des finances.

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ *Idem.*, p. 495.

¹³⁶ Loi fédérale sur les finances de la Confédération du 18 décembre 1968. In *Feuille fédérale* 1968, vol. II, pp. 1267 – 1280.

¹³⁷ *Idem.*, p. 1269.

- Le *chapitre 4* aborde le thème des crédits d'engagements. L'*article 26* définit l'utilisation des crédits additionnels et précise, dans son quatrième alinéa, que: « si l'exécution d'un projet ne souffre aucun délai, le Conseil fédéral peut en autoriser la mise en chantier ou la poursuite avant que le crédit ne soit ouvert. Il requiert – si possible au préalable – l'assentiment de la Délégation parlementaire des finances »¹³⁸. On retrouve ici le même principe que pour l'article précédent, le choix restant entre les mains de l'organe exécutif.

On doit cependant observer que les deux dispositions ci-dessus donnent à la Délégation des finances une compétence de décision dans un domaine qui est l'apanage du Parlement. En d'autre terme, lorsqu'elle est consultée, la Délégation prend des décisions au nom et pour le compte du Parlement.

Dans son rapport pour l'année 1968, la Délégation des finances se félicite de l'entrée en vigueur des deux nouvelles lois et semble satisfaite du résultat obtenu.

« La Délégation des finances est persuadée que le système de surveillance instauré en 1903, qui a trouvé sa base légale dans les *Lois sur les finances fédérales et sur le Contrôle fédéral des finances* récemment entrées en vigueur, est rationnel, d'une application aisée et, de plus, efficace. »¹³⁹

Le chapitre trois se referme sur cette période riche en bouleversements allant de 1903 à 1968. En quelque septante ans, le monde change radicalement: deux guerres mondiales éclatent, la donne politique, économique et technologique des pays européens se modifie comme jamais auparavant. Les ruptures avec les anciennes structures politiques ou économiques se réalisent dans des situations de crise forte. Au milieu de cette Europe mutilée par trop de changements violents se trouve la Suisse, un « Sonderfall », puisque différente des autres dans sa façon de subir et de traiter les événements de portée mondiale. L'évolution de la Suisse se fait souvent a contrario des autres nations: elle profite de la paix, d'une économie en fort développement et d'un État central fédérateur, alors que les autres nations se déchirent entre elles et à l'intérieur (guerres civiles), mettent leur économie en péril par l'instauration d'une « économie de guerre » forcenée. La Suisse vit des heures moins troublées que celles de ces voisins: même si, dans certains cas, elle est aussi tentée d'appliquer un système autoritaire influençant les principes démocratiques établis.

La Haute surveillance parlementaire sur les finances n'échappe pas à ces « déviations autoritaires »: toutefois, ces nouveaux paramètres directeurs ne sont appliqués que pour un temps limité. La majeure partie des changements amenés l'est sur une base de discussion et de consultation consécutive à des carences observées. Les événements moteurs permettant une évolution de la Haute surveillance parlementaire sont souvent de nature négative (régime d'exception entre 1914 –1918 et 1939 – 1945, « Affaire du Mirage », etc), pourtant, à chaque fois, les décisions sont prises avec circonspection. La politique suisse cultive le goût du consensus en essayant de rallier une large majorité en faveur d'un projet, d'une loi. Peu de choses se font à la hâte ou dans l'urgence, à l'image de l'après-guerre où il faut attendre les années soixante pour que la LREC évolue, alors que les critiques sont déjà très fortes à son sujet au sortir immédiat de la guerre.

¹³⁸ *Idem*, p. 1273.

¹³⁹ *Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1968*, p. 3.

4 La Haute surveillance parlementaire de 1969 à nos jours

La période qui va de 1969 à nos jours est riche en événements. Trente années où les organes parlementaires de contrôle sur les finances¹⁴⁰ et leurs pendants administratifs vont évoluer, par petites touches le plus souvent, jusqu'à devenir le système actuel. En nous penchant plus précisément sur l'activité de la Délégation des finances et sa relation avec le Contrôle fédéral des finances, nous allons tenter de mieux apprécier l'importance et l'impact de son action sur la marche financière du pays.

4.1 Le rôle central de la Délégation des finances

La Délégation parlementaire des finances des années septante et huitante va, en quelque sorte, se libérer et montrer un visage plus combatif, plus dynamique. D'un stade de passivité relative, elle évolue, dès le début des années septante, vers un stade de remise en question de la structure administrative et gouvernementale. Elle joue un rôle majeur au sein des divers organes de contrôle sur les finances fédérales quand bien même sa position est, le plus souvent, basée sur une politique réticente face aux changements et à l'évolution des structures de la Haute surveillance parlementaire.

Depuis « l'Affaire du Mirage », où la critique a été importante vis-à-vis de tout le système de surveillance sur les finances, une volonté politique ferme met en avant le besoin d'être vigilant quant à ce même système. La Délégation traque les dépenses non justifiées ou non-justifiables, essaie de diminuer les coûts de nombreux secteurs administratifs, tente de faire pression sur les avantages accordés aux fonctionnaires et même aux parlementaires. Les quelques affaires ou dossiers présentés mettent en lumière ces affirmations.

Plus loin, il sera intéressant de se pencher sur les interactions existantes entre la Délégation et le Contrôle fédéral des finances et leur impact sur l'évolution du système de surveillance des finances qui aboutit, notamment, à la modification de la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances* en 1994.

4.1.1 Les affaires traitées par la Délégation des finances

La Délégation des finances se bat sur deux terrains principaux: les coûts engendrés par le fonctionnement de l'administration, des fonctionnaires – les fautes commises par l'administration ou le Conseil fédéral.

Le premier point concerne les coûts induits par le fonctionnement de l'administration et des fonctionnaires. Il reste le cheval de bataille essentiel des membres des commissions ou de la Délégation des finances. La raison principalement invoquée: le coût trop onéreux des services dispensés par l'État aux citoyens et la nécessité de diminuer ces coûts, afin de préserver le budget fédéral. Au cours de la période nous concernant, de nombreux cas sur ce sujet émergent des rapports de la Délégation.

¹⁴⁰ Les commissions des finances et la Délégation des finances adoptent, en novembre 1985, un nouveau règlement afin d'adapter l'ancien règlement aux dernières lois mises en vigueur (LCDF de 1967 ou LFC de 1968). Règlement des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales du 8 novembre 1985. In *Recueil systématique des lois* 171.126.

Dans son rapport publié en 1973¹⁴¹, la Délégation regrette que «les funestes effets de l'inflation aient provoqué un certain fatalisme prévalant parfois sur le souci de dépenser avec modération, de respecter la simplicité démocratique et de se montrer économe jusque dans les petites choses ». Elle affirme que cette critique s'impose en particulier dans le secteur des frais de représentation où il n'est pas « nécessaire que l'hospitalité des pouvoirs publics ou l'accomplissement d'obligations officielles soient la cause de dépenses excessives ». La Délégation insiste sur le fait qu'il ne faut surtout pas tomber dans une sorte de «tourisme administratif » lors de rencontres ou autres conférences rassemblant un nombre élevé de personnes.

La Délégation déclare, entre autres, la guerre à la paperasse: ainsi, elle soutient un directeur de l'administration qui a donné comme mot d'ordre à ses collaborateurs de renoncer à la correspondance écrite à chaque fois qu'une affaire peut être liquidée par téléphone¹⁴². Elle invite aussi la Chancellerie fédérale à mettre fin aux abus constatés quant à la publication de très nombreux périodiques¹⁴³.

La Haute surveillance exercée par les commissions et la Délégation des finances devient très « regardante » comparativement aux décennies précédentes. Elle essaie donc, par tous les moyens, parfois même les plus anecdotiques, d'abaisser les dépenses de la Confédération. En 1979, par exemple, la Délégation demande au Conseil fédéral de faire preuve de plus de retenue quand elle remarque que le personnel de l'entreprise des PTT bénéficie de privilèges sur les taxes d'abonnements au téléphone¹⁴⁴. En 1988¹⁴⁵, le Contrôle fédéral des finances se demande dans quelle mesure les repas marquant la fin de l'année peuvent être financés par des fonds publics pour les offices fédéraux. La Délégation répond qu'en principe les frais de ce genre de manifestations doivent être assumés par les participants eux-mêmes.

En 1982 déjà, la Délégation des finances expliquait les raisons qui la poussaient à agir de façon si restrictive sur les dépenses de l'administration fédérale:

« Depuis des années, en dépit de conditions économiques tout à fait satisfaisantes, on n'a malheureusement pas réussi à assurer l'équilibre budgétaire et à amortir le découvert du bilan. La condition pour y parvenir serait en effet que la Confédération réduise les charges trop lourdes qui lui incombent dans une mesure correspondant à ses moyens financiers actuels. On ne conteste pas qu'il existe une disproportion entre les tâches confiées à la Confédération et les moyens qui sont à sa disposition. Supprimer cette disproportion exige cependant une série de décisions courageuses. »¹⁴⁶

Selon la Délégation, la Confédération doit revoir à la baisse le nombre de personnes employées par elle, afin de rétablir l'équilibre entre les tâches à accomplir et les moyens à disposition. C'est certainement là l'un des points centraux de la politique de la surveillance des finances par les Chambres fédérales. A de nombreuses reprises, la Délégation tente de restreindre les effectifs de l'administration car les dépenses en personnel de cette dernière représentent à elles seules environ 1,6 milliards de francs en 1978¹⁴⁷, soit le 10 % de l'ensemble des dépenses de l'État

141 Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1972, pp. 3 – 4.

142 Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1973, p. 6.

143 Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1975, p. 4.

144 Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1978, p. 6.

145 Rapport de la Délégation des finances pour les années 1987 – 1988, p. 28.

146 Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1981, p. 3.

147 Rapport de la Délégation pour l'année 1978, p. 5.

fédéral. Plusieurs options, souhaitées par la Délégation, permettent d'atteindre cet objectif de restreindre le personnel fédéral¹⁴⁸.

La première option envisagée est celle du blocage des effectifs qui donne la possibilité de « lutter efficacement contre le gonflement des offices et contraint également l'administration à renoncé aux tâches qui ne sont plus strictement nécessaires »¹⁴⁹.

Une deuxième option doit mettre en vigueur le non-remplacement systématique de postes vacants: les places de travail libérées devant faire l'objet d'une procédure devant décider si, oui ou non, il faut les repourvoir¹⁵⁰.

Cette politique de restriction adoptée par la Délégation des finances touche essentiellement l'administration fédérale et son personnel. Pourtant, en 1985¹⁵¹, la Délégation aborde un sujet délaissé jusqu'ici: celui des dépenses occasionnées par les membres des Chambres fédérales. La Délégation se voit en effet contrainte de refuser un crédit supplémentaire de 160'000 francs demandé l'année précédente par le Parlement au titre des échanges de visites réciproques avec des parlementaires étrangers dans le cadre de l'Union interparlementaire. L'organe concomitant de Haute surveillance sur les finances justifie sa décision en mentionnant que l'administration est soumise à une discipline budgétaire rigoureuse et que le Parlement doit donc lui-même donner l'exemple. De telles situations se sont répétées, à l'exemple de l'exercice 1985 – 1986 où la Délégation a dû intervenir à deux reprises afin de recommander de renoncer à des voyages qu'envisageait de faire une commission parlementaire. La Délégation a justifié son point de vue par le fait que, selon elle, la dépense semblait « disproportionnée en comparaison de l'affaire en discussion »¹⁵².

Ces « remontrances » adressées aux membres des Chambres ressemblent plus à une façon de mettre en valeur l'action de la Délégation et la perméabilité du Parlement quant à l'acceptation des mesures restrictives prises pour endiguer les dépenses qu'à une réelle volonté de soumettre le monde politique aux mêmes critères que le reste de l'Administration fédérale. D'ailleurs, la Délégation, dans les années suivantes, ne parle plus de questions liées aux dépenses du Parlement. Cette attitude de transparence adoptée par la Délégation peut donc être interprétée de deux manières: d'un côté, il y a un signal tangible d'équité et d'application des règles d'austérité budgétaires à tous et sans exception, d'un autre côté, cette attitude donne beaucoup plus de marge à la Délégation qui peut, désormais, remettre en question toute dépense jugée mal venue en la justifiant par les coupes effectuées dans les frais parlementaires.

Mais qu'en est-il de l'action de la Délégation et des commissions des finances vis-à-vis des fautes ou abus plus ou moins graves commis par l'administration ou le gouvernement ?

Après 1964, les organes de contrôle parlementaire des finances s'engagent à être plus vigilants, à traquer les anomalies, afin d'essayer de ne plus devoir faire face à une situation comme celle, très embarrassante amenée par la crise du Mirage. Il suffit de citer ici quelques cas particuliers. Il est surtout intéressant de se pencher sur les différends opposant la Délégation au Département militaire fédéral et au Conseil fédéral.

¹⁴⁸ Le contingentement des places de travail est mis en vigueur en 1974 par le Parlement.

¹⁴⁹ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1977, p. 5.

¹⁵⁰ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1979, p. 8.

¹⁵¹ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1984, pp. 5 – 6.

¹⁵² Rapport de la Délégation des finances pour les années 1985 – 1986, p. 12.

En 1980¹⁵³, la Délégation fait savoir son mécontentement dans le cadre de deux affaires relevant du domaine de l'armement concernant des engins guidés antichars RAPIER et des avions de combat TIGER. La Délégation a dû autoriser l'ouverture par anticipation de crédits d'engagements pour l'acquisition de ces armements, afin d'éviter les conséquences financières inhérentes à un retard de paiement. La Délégation fait savoir au Conseil fédéral qu'elle ne veut plus se trouver dans une telle situation où, contrainte, elle se sente obligé d'accéder aux demandes formulées à la hâte. Elle somme le Département militaire fédéral de passer par la voie ordinaire des planifications de crédits dans le cas d'acquisitions de matériel.

Dans son rapport pour l'année 1983¹⁵⁴, la Délégation traite du cas de l'échange de terrains par la Confédération dans le cadre de l'École fédérale de gymnastique et de sport de Macolin. Désireuse de mettre sur pied un complexe sportif habilité à recevoir les disciplines nautiques, l'École fédérale a commis de graves erreurs en échangeant un terrain appartenant à la Confédération contre un terrain privé en bordure de lac, à Ipsach. La valeur de ces deux terrains n'étant pas comparable, le Département militaire fédéral (signataire du contrat) a stipulé plusieurs clauses spéciales avec l'entreprise privée concernée afin que celle-ci rembourse en nature (travaux d'infrastructures) la plus-value obtenue par l'acquisition du terrain de la Confédération. Cet accord, selon la Délégation, souffre de nombreuses incohérences légales dues à des incompétences avérées. La Délégation souligne encore le fait que, dans son rapport, le Conseil fédéral ne parle pas de cette affaire d'Ipsach. Elle insiste donc pour que le gouvernement renseigne à temps et de façon approfondie le Parlement lorsque de telles affaires se produisent.

En 1987, La Délégation s'oppose à l'acquisition, pour dix millions de francs pour école de conduite, de trois chars de combat non prévus dans le contrat passé pour 380 unités et un montant de 3'365 millions de francs. Elle prie le Conseil fédéral d'engager une procédure ordinaire par la voie du supplément au budget afin d'obtenir l'aval du Parlement pour le financement de ces trois chars.

On peut relever enfin l'activité de la Délégation en rapport avec des erreurs commises par le DMF ou le Conseil fédéral dans l'affaire du P-26 (Projet d'organisation militaire secrète de résistance en cas d'invasion de la Suisse) et du P-27 (Projet de mise sur pied, par la police fédérale, d'un fichier de personnes soupçonnées de sentiments anti-patriotiques). C'est certainement, avec « l'Affaire du Mirage », le thème qui a le plus défrayé la chronique, mis en émoi la Confédération et la Haute surveillance parlementaire. La Délégation des finances n'a jamais évoqué officiellement l'existence du P-26 et du P-27 dans ses rapports avant 1990. Cela signifie concrètement que la Délégation ne connaissait pas l'existence de ces organisations secrètes ou alors ne voulait pas rendre leur existence publique. Aussi, cette affaire, lorsqu'elle éclate au grand jour, lui cause le plus grand tort puisqu'elle met en lumière, une nouvelle fois, les disfonctionnements et carences du système de surveillance des finances fédérales. Une commission d'enquête parlementaire désignée par le Parlement rend son rapport en novembre 1990¹⁵⁵. Cette commission arrive aux conclusions suivantes:

« La CEP estime que le contrôle parlementaire sur les organes chargés de la sécurité intérieure et extérieure du pays est insuffisant, voire inexistant. Les moyens, notamment ceux des Commissions de gestion, ne suffisent pas à l'exercice d'un contrôle

¹⁵³ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1980, p. 8.

¹⁵⁴ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1983, pp. 7 – 8.

¹⁵⁵ Rapport de la commission d'enquête parlementaire concernant les événements survenus au DMF (CEP DMF). Chancellerie fédérale, Berne, 17 novembre 1990, 284 p.

parlementaire efficace, l'activité de la Délégation des finances se limite aux vérifications financières. »¹⁵⁶

Ces conclusions sont motivées par les faits suivants:

« La CEP n'a pas pu constater que les finances de l'organisation P-26 soient soumises à la surveillance parlementaire. En particulier, ni les commissions des finances ni la Délégation des finances n'ont été informées de l'existence du P-26 en tant que tel, ni de son financement. »

Ces conclusions sont toutefois tempérées par le fait qu'au moins deux présidents de la Délégation des finances ont été mis au courant de diverses questions touchant au P-26 et que le secrétaire des commissions et de la Délégation des finances était lui aussi au courant¹⁵⁷.

Les organes de Haute surveillance sur les finances fédérales se retrouvent donc dans une situation semblable à « l'Affaire du Mirage » puisque, à nouveau, ils n'ont rien vu venir et n'ont pas pris les mesures adéquates. La Délégation des finances, appuyée par les commissions des finances, va rendre, en mars 1991, un rapport¹⁵⁸ concernant ces affaires du P-26 et du P-27, afin de clarifier sa position et de mettre quelques bémols aux conclusions avancées par la CEP. La Délégation justifie le choix difficile fait par son secrétaire et les présidents successifs en arguant que:

« le maintien du secret exige que l'on crée des cloisonnements dans l'information, que l'on restreigne le nombre des initiés et que l'on réduise la quantité des documents révélateurs. »¹⁵⁹

Cette règle, selon la Délégation, vise non seulement à diminuer les dangers de fuite mais encore à protéger les individus contre des chantages et des compromissions forcées. Ce maintien du secret a donc constitué, selon la Délégation, la raison pour laquelle, par précaution, les personnes mises dans le secret se sont tuées, soit n'ont pas voulu en savoir davantage¹⁶⁰.

On constate que les divergences d'interprétation de la loi entre les divers protagonistes de l'affaire P-26 et P-27 sont larges. Ce dossier épineux va faire grand bruit dans la presse¹⁶¹ et mettre sous pression les différents organes administratifs et parlementaires de contrôle des finances. Membre de la Commission des finances du Conseil national, Claude Frey, radical neuchâtelois, va profiter d'un interview paru dans l'Express du 20 avril 1991 pour affirmer qu'il n'y a pas eu de magouille ou d'emploi douteux de fonds soustraits aux contrôles et qu'il faut « cesser de présenter des excuses et d'agir comme si, avec P-26 et P-27, on avait commis une faute morale ».

La révision de la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances* en 1994 sera l'une des conséquences de ces divergences de vues sur les carences constatées en matière de Haute surveillance

¹⁵⁶ Idem, p. 71.

¹⁵⁷ Idem, p. 213.

¹⁵⁸ Rapport du 13 mars 1991 de la Délégation des finances concernant les constatations et appréciations de la Commission d'enquête parlementaire chargée de clarifier des faits d'une grande portée survenus au Département militaire fédéral (CEP-DMF). Archives fédérales, Berne, côte E 1050.3 (B), 1996 / 253, n. 68, 1992 - 1993.

¹⁵⁹ Idem, p. 9.

¹⁶⁰ Idem.

¹⁶¹ Quantité d'articles sur ces affaires P-26 et P-27 vont être publiés avec, en toile de fond, la question de la responsabilité des fautes commises. Voir Archives fédérales, Berne, côte E 1050.3 (B), 1996 / 253, n. 68 où plus d'une dizaine de coupures de presse sont répertoriées.

financière et de coordination des moyens de contrôles. La coordination et les relations des différents organes de contrôles restant, les affaires du Mirage et P-26 et P-27 l'ont prouvé, le principal talon d'Achille du contrôle financier sur l'administration fédérale.

Il convient dès lors d'examiner les relations existantes entre la Délégation des finances et le Contrôle fédéral des finances afin de tenter de percevoir les liens et les motivations de cette collaboration.

4.1.2 L'interaction entre la Délégation et le Contrôle fédéral des finances

Il convient de rappeler que le CDF est un office autonome et indépendant assumant le contrôle courant de la gestion financière de la Confédération et qui, selon la loi, seconde l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions financières constitutionnelles, de sa Haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale ainsi que le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'Administration fédérale. Ce qu'il faut surtout tenter de définir ici, ce sont bien les liens « intangibles » et les raisons qui unissent le CDF, les commissions et la Délégation des finances.

Dans ses rapports annuels, la Délégation fait toujours montre d'enthousiasme et de respect vis-à-vis du CDF et de son travail considéré comme « l'épine dorsale de la surveillance financière »¹⁶². Rares sont les moments de tension, avant 1970, entre les deux organes de surveillance financière: même « l'Affaire du Mirage » qui éclate en 1964 n'éclabousse pas la stabilité de leurs liens étroits. L'affaire du P-26 et du P-27, vers 1990, ne remet pas non plus en question la collaboration entre les organes parlementaires de surveillance et le CDF qui offrent un front uni et fort aux éventuels contradicteurs. La Délégation, dans son rapport pour les années 1990 – 1991, déclare:

« La surveillance de la gestion des Projets 26 et 27 par le CDF permet de constater que les objectifs visés par les lois sur les finances de la Confédération et sur le Contrôle des finances ont été atteints. »¹⁶³

La Délégation des finances soutient le CDF et par la même occasion ses propres actions touchant à ces deux affaires délicates. Elle affirme que « l'administration n'a pas donné à son activité secrète une base légale claire, nette et que ni les parlementaires mis dans la confiance, ni les agents de la Confédération appelés à gérer ou à contrôler les activités administratives n'ont douté de la légitimité de ces activités »¹⁶⁴.

De toute évidence, les parlementaires semblent conscients des risques liés à une prise de position trop sévère à l'égard du CDF: une remise en question de son fonctionnement et de son travail donnerait de solides arguments aux partisans d'une cour des comptes en Suisse. Pis, le CDF lui-même en profiterait certainement pour chercher à obtenir une autonomie plus large, se rapprochant de fait d'un système fonctionnant sur le mode d'une cour des comptes totalement indépendante. Ce soutien « total » des membres de la Délégation des finances apporté au Contrôle fédéral des finances intervient à un moment clef de l'histoire de la Haute surveillance financière puisque, suite à la crise engendrée par les affaires P-26 et P-27, quatre initiatives parlementaires en rapport avec le contrôle financier exercé par le Parlement voient le jour.

¹⁶² Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1970, p. 5.

¹⁶³ Rapport de la Délégation des finances pour les années 1990 – 1991, p. 5.

¹⁶⁴ Idem.

La première, déposée le 20 juin 1990 par le groupe écologiste¹⁶⁵, demande à ce que les groupes non-gouvernementaux soient aussi représentés au sein de la Délégation des finances et que les commissions des finances des États et du Conseil national puissent prendre connaissance de toutes les pièces de la Délégation ou de l'administration en rapport avec la gestion financière.

Le premier point va être sèchement rejeté par la Commission des finances du Conseil national au printemps 1990. Le second, touchant la prise de connaissance de toutes les pièces en rapport avec la gestion financière, va être écarté, le groupe écologiste retirant son initiative le 19 décembre de la même année afin d'en déposer une nouvelle (le 13 décembre 1990)¹⁶⁶ concernant l'élargissement de la représentation des groupes parlementaires au sein de la Délégation des finances. Cette seconde initiative va être enterrée lors de la session d'automne 1991 du Conseil national.

L'initiative Züger sur la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances* (révision de l'article 5) du 10 décembre 1990¹⁶⁷ propose d'informer de toute anomalie ou contestation concernant la gestion financière d'un service administratif le chef du Département en question ainsi que le chef du Département des finances. Cette initiative est acceptée tacitement par le Conseil national et la Délégation des finances et avalisée par la Commission de l'économie et des redevances chargée du dossier. Cette action du Conseiller national Züger est la conséquence des affaires P-26 et P-27 qui ont démontré que les chefs des départements fédéraux militaires et des finances n'étaient pas au courant de ces deux projets.

La dernière initiative est celle proposée par le groupe socialiste le 5 décembre 1990 pour une réforme du contrôle parlementaire des finances¹⁶⁸. Elle porte sur les quatre points suivants:

- 1) « La double subordination du CDF au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale est supprimée. »
- 2) « Le CDF comme instrument de la surveillance financière de l'administration est désormais subordonné uniquement au Conseil fédéral. »
- 3) « La surveillance financière de l'administration par l'Assemblée fédérale est confiée à une cour des comptes, indépendante du gouvernement et de l'administration, qui exerce ses fonctions de contrôle sur sa propre initiative ou sur mandat du Parlement, et fait rapport à ce dernier. »
- 4) « Un comité mixte de deux commissions des finances, formé de membres de tous les groupes parlementaires, a autorité pour consulter tous les dossiers de la Cour des comptes et pour charger celle-ci d'examiner des objets déterminés. Les mêmes droits sont accordés aux minorités des commissions. »

Cette initiative va beaucoup plus loin que les trois autres présentées précédemment car elle remet en cause le fondement même de la Haute surveillance parlementaire en la remplaçant

¹⁶⁵ Initiative (111/90.243) du groupe écologiste sur le contrôle financier exercé par le Parlement du 20 juin 1990. In *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1989 – 1991*, Archives fédérales, Berne.

¹⁶⁶ Initiative (80/90.270) du groupe écologiste sur la gestion financière et le renforcement du contrôle parlementaire du 13 décembre 1990. In *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1989 – 1991*, Archives fédérales, Berne.

¹⁶⁷ Initiative Züger (79/90.268) sur la Loi sur le Contrôle fédéral des finances du 10 décembre 1990. In *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1989 – 1991*, Archives fédérales, Berne.

¹⁶⁸ Initiative parlementaire (102/90.267) du groupe socialiste sur la réforme du contrôle parlementaire des finances du 5 décembre 1990. In *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1989 – 1991*, Archives fédérales, Berne.

par un organe juridictionnel totalement indépendant, la cour des comptes. Elle modifie aussi l'influence du Parlement sur le Contrôle fédéral des finances qui n'est plus subordonné qu'au Conseil fédéral.

Pour la première fois, depuis l'instauration du système de la Haute surveillance parlementaire par la *Loi sur les rapports entre les Conseils* en 1849, une action contraignante sous la forme d'une initiative est déposée par un parti politique en vue d'instaurer une cour des comptes. Le 12 août 1991, la commission du Conseil national chargée d'examiner cette initiative va la rejeter à 12 voix contre 6 en arguant que « les racines monarchistes des réglementations étrangères ainsi que la possible lourdeur de l'appareil administratif s'opposent à une modification de la situation en Suisse »¹⁶⁹.

La Délégation des finances, contrairement aux commissions des finances, reste très discrète sur cette initiative et son contenu: elle n'en parle à aucun moment dans ses rapports (contrairement aux trois autres initiatives). Le rejet, à 2 contre 1, du texte socialiste permet à la Délégation de prendre son temps afin de préparer une riposte efficace face aux partisans d'une cour des comptes. Ainsi, dans son rapport pour les années 1991 – 1992, la Délégation propose de mettre sur pied une révision de la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances* (LCDF). Ce projet de révision promet d'apporter de notables changements par rapport à la loi fédérale de juin 1967: elle va surtout dans le sens souhaité par le Contrôle fédéral des finances qui profite de l'occasion pour exiger des modifications à son avantage et favorisant sa liberté d'action. Ce projet de loi a aussi pour conséquence de calmer les ardeurs et revendications des personnes favorables à l'instauration d'une cour des comptes en Suisse puisqu'il s'en rapproche, sans pour autant franchir le pas d'une suppression du contrôle financier parlementaire.

Ce projet de loi avancé par la Délégation des finances est hautement symbolique car il met sur le devant de la scène la Délégation elle-même, qui prend en main sa propre destinée en proposant des innovations garantes de la continuité du système de contrôle financier en vigueur. Par son action, la Délégation empêche momentanément de croître les revendications en faveur d'une cour des comptes et s'arrange pour que le CDF reste un appui fidèle en offrant à celui-ci des possibilités de se développer.

Ce début des années 90 marque donc la Haute surveillance parlementaire par la foison d'éléments nouveaux qui viennent l'influencer et la font évoluer. A ce moment-là le lien entre la Délégation des finances et le Contrôle fédéral des finances est très fort: par son action, la Délégation permet au CDF d'accroître son développement qui, à son tour, permet au système de surveillance parlementaire de renforcer ses compétences techniques. Il y a donc une interaction importante entre ces deux organes de contrôle financier.

¹⁶⁹ Communiqué de presse des Services du parlement du 12 août 1991. In *Questions fondamentales de la surveillance financière*. Archives fédérales, Berne, côte E 1050.3 (B), 1996/253, 67, 1991 – 1994.

4.2 La révision de la LCDF du 7 octobre 1994

Cette révision de la LCDF est une étape importante dans l'évolution du système de surveillance des finances tel qu'il est connu aujourd'hui. Pour mieux comprendre cette modification de la LCDF, il faut préalablement s'arrêter sur la modification de la *Loi fédérale sur les finances de la Confédération* (LFC) du 6 octobre 1989¹⁷⁰.

Cette LFC ne touche pas directement la Haute surveillance des finances par l'Assemblée fédérale, elle aborde la question des finances fédérales sous l'angle plus général de la gestion financière. Les incidences de cette modification de la LFC sur la Haute surveillance parlementaire sur les finances sont en soi négligeables¹⁷¹. Mais l'*article 32* de la LFC consacre un nouvel instrument de gestion appelé « plafond de dépense » définit comme il suit:

Art. 32

- 1 « Le plafond de dépense est le volume maximum de crédits de paiements que le Parlement affecte à certaines tâches au cours d'une période pluriannuelle. »
- 2 « Des plafonds de dépenses peuvent être fixés lorsque les crédits sont alloués et payés la même année, qu'il existe une marge d'appréciation et qu'il est indiqué d'orienter les dépenses à long terme. »
- 3 « Le plafond de dépenses ne vaut pas autorisation de dépenses. »

Cet article est approuvé par la Délégation des finances qui accepte, sur demande du Département fédéral des finances, que les plafonds de dépenses soient requis désormais dans le cadre du budget et leur validité, autant que possible, adaptée à celle du plan financier.

Outre l'*article 32*, il faut encore mentionner l'impact de cette loi sur le travail du Contrôle fédéral des finances. La modernisation des comptes et la nouvelle structure du plan comptable l'obligent à modifier quelque peu sa façon de travailler sans pour autant remettre en question ses droits et ses devoirs établis dans la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances de 1967*.

Cette modification de la LFC apporte certes peu de changements au système de la Haute surveillance parlementaire. Toutefois, la volonté du Parlement et du Conseil fédéral de faire évoluer cette loi datant de 1968 permet de rendre plus transparents et de simplifier de nombreux points relatifs à la gestion des fonds publics. Cette transparence n'empêchera pourtant pas, comme il a été observé, des dérives de type P-26 et P-27. C'est pourquoi, face à des problèmes d'ordre relationnel, des disfonctionnements entre les organes de contrôle parlementaire et l'Administration fédérale ou le CDF, la Délégation des finances propose une révision partielle de la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances*.

¹⁷⁰ Loi fédérale sur les finances de la Confédération du 6 octobre 1989. In *Feuille fédérale* 1989, vol. III, pp. 873 – 882.

¹⁷¹ Voir sur ce point le Message du Conseil fédéral à l'appui d'une Loi fédérale sur les finances de la Confédération du 24 août 1988. In *Feuille fédérale* 1988, vol. III, pp. 793 – 863.

Le 30 mars 1994, le Conseil fédéral publie son Message sur la modification de la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances*¹⁷². Ce message est inspiré d'un projet de révision de cette loi mis sur pied par la Délégation des finances (sur la base des propositions avancées par le CDF) et approuvé par les deux commissions des finances. Grâce à ce projet louable, la Délégation des finances tempère les revendications favorables à l'instauration d'une cour des comptes.

« La collaboration, prévue par la loi sur les rapports entre les conseils et la loi sur le Contrôle fédéral des finances, entre les organes parlementaires chargées de la surveillance financière et le CDF a parfaitement fonctionné les 25 dernières années. Il n'y a, par conséquent, pas lieu de ramener sur le tapis la création d'une cour des comptes, qui a mobilisé périodiquement l'attention de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral depuis 1876 et qui fut d'ailleurs toujours rejetée. Ce d'autant plus que, pas plus tard qu'en 1991, une initiative du groupe socialiste au Conseil national demandant l'instauration d'une telle institution a été clairement rejetée. »¹⁷³

Il est intéressant de noter que cette prise de position de la Délégation des finances, appuyée par le Conseil fédéral, intervient trois années après la dernière tentative de mise en route d'une cour des comptes. La Délégation des finances justifie cette modification de loi par le fait qu'après un quart de siècle d'existence, la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances* se doit d'être revue à la lumière des dernières théories et de l'expérience acquise en matière de révision financière¹⁷⁴.

Ce projet de loi porte essentiellement sur trois paramètres¹⁷⁵:

- *Le statut d'organe de révision externe* comprenant une description plus détaillée des relations entre le CDF et les inspections des finances des offices (renforcement des services de révision externes), un transfert de l'entière responsabilité des ordonnances de paiement aux offices, une coordination avec d'autres services et organes de contrôle de la Confédération.
- *L'extension du mandat de contrôle du CDF* comprenant une définition des examens de rentabilité au sens large, englobant les critères des économies, du rapport entre le coût et l'utilité et de l'effet escompté des dépenses consenties.
- *Le renforcement de la position du CDF* comprenant l'établissement du programme de révision de manière indépendante, la compétence de statuer en première instance en cas de violation de la régularité ou de la légalité remplaçant le droit de faire des propositions, la publication de son propre rapport d'activité annuel.

Ce projet de modification de loi apporte de réelles innovations, à l'exemple de la séparation nette entre la révision interne et externe, l'élargissement des critères de contrôle comme le recommande l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) ou encore, la possibilité, pour le CDF, de publier un rapport annuel sur ses activités.

¹⁷² Message du Conseil fédéral concernant la modification de la Loi fédérale sur le Contrôle des finances du 30 mars 1994. In *Feuille fédérale* 1994, vol. II, pp. 709 – 731.

¹⁷³ Idem, p. 711.

¹⁷⁴ Idem et Rapport de la Délégation des finances pour les années 1993– 1994, p. 4.

¹⁷⁵ Message du Conseil fédéral concernant la modification de la Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances du 30 mars 1994, p. 710.

Tous ces éléments sont repris dans la Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances, modifiée le 7 octobre 1994¹⁷⁶. 14 des 22 articles précédents de la LCDF de 1967 sont modifiés.

L'article 13 est remanié, un alinéa est rajouté:

Art. 13, 1er alinéa:

« Le Contrôle fédéral des finances échange ses programmes de révision et d'inspection avec le Service de contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF) et avec l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA): il coordonne ses activités en contact direct avec ces organes. »¹⁷⁷

Pour compléter la surveillance financière, il a été institué, ces dernières années, un contrôle de l'administration. Pour renforcer sa surveillance sur l'administration¹⁷⁸, le Conseil a donc créé le CCF, rattaché à la Chancellerie fédérale, et l'OPCA chargé de seconder les Commissions de gestion¹⁷⁹. Par cette révision de l'article 13, l'obligation de coordonner les activités entre le CCF, l'OPCA et le Contrôle fédéral des finances est prescrite, afin de favoriser la synchronisation des programmes de révision mis sur pied chaque année. Les organes de contrôle de l'administration seront appelés à intervenir lorsque se posent des problèmes relatifs à l'organisation, aux méthodes de travail et aux procédures de décision de l'administration et lorsque des évaluations de la conformité aux objectifs, des contrôles de tâches et de l'efficacité au sens le plus large sont en cause¹⁸⁰.

L'article 14 traite du droit consenti au CDF de soumettre chaque année un rapport à la Délégation des finances.

Art. 14, 2ème alinéa:

« Le Contrôle fédéral des finances soumet chaque année un rapport à la Délégation des Chambres fédérales et au Conseil fédéral, par lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision et leur communique ses constatations et ses avis les plus importants. La publication de ce rapport a lieu en même temps que la remise du rapport d'activité de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États. »¹⁸¹

La révision de la LCDF entre en vigueur le 1er mars 1995: le cahier des charges du Contrôle fédéral des finances est complété par la surveillance financière des Chemins de fer fédéraux. En outre, le CDF effectue désormais ses vérifications en appliquant un nouveau critère: celui de l'efficacité des dépenses publiques où la justification d'une dépense ne se fait plus en fonction de son coût initial mais plutôt du rendement apporté par son utilisation. En d'autres termes,

176 Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances, modification du 7 octobre 1994. In *Feuille fédérale* 1994, vol. III, pp. 1841 – 1845.

177 Idem, p. 1844.

178 Pour mieux comprendre les fonctions des trois organes de contrôle de la Confédération (CDF, OPCA, CCF), voir le tableau présenté en Annexe II. In DELALAY Edouard: op.cit., p. 200

179 L'introduction de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration a été longuement discutée par les Chambres fédérales. Voir sur ce point l'Initiative parlementaire des Commissions de gestion du 12 février 1990 sur la création d'un Organe parlementaire de contrôle de l'administration. In *Feuille fédérale* 1990, Vol. I, pp. 1029 – 1055.

180 Message du Conseil fédéral concernant le projet de Loi sur le Contrôle fédéral des finances du 30 mars 1994, p. 718.

181 Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances du 7 octobre 1994, p. 1844.

« cet organe de surveillance financière s'interroge sur l'opportunité des actes de l'administration et pas seulement sur la qualité de ses prestations »¹⁸².

La modification de la LCDF apporte des changements de taille dans le fonctionnement du Contrôle fédéral des finances par une extension du mandat de contrôle, un renforcement de sa position (établissement du programme de révision de manière indépendante, publication de son propre rapport annuel) et un développement accru de la collaboration avec les autres organes de contrôle de la Confédération. Ces innovations auraient dû permettre à la Haute surveillance parlementaire et aux organes administratifs de contrôle de gérer les finances du pays avec efficacité. L'affaire de la Caisse fédérale de pension en décidera autrement, recréant les malaises déjà ressentis lors de « l'Affaire du Mirage » ou du P-26 et P-27.

4.3 L'affaire de la Caisse fédérale de pension (CFP)

Depuis le milieu des années 80, la CFP est en proie à de gros problèmes dans les domaines de la gestion, de l'organisation, de l'informatique et des finances. Durant cette période de la Caisse fédérale d'assurance (la CFP est une division de la CFA), le Contrôle fédéral des finances relève, pour la première fois, des lacunes dans les finances et dans la comptabilité de la caisse. En 1988, le Contrôle fédéral des finances ne peut confirmer que, sous réserves, la régularité du compte de la caisse pour l'exercice 1987. Dès 1988, il ne peut plus certifier de la conformité du compte de caisse.

En 1989, une autre personne est nommée à la direction de la Caisse fédérale d'assurance, en remplacement de l'ancienne responsable, contrainte de prendre une retraite anticipée sur pression de la Commission de gestion du Conseil des États. Pour endiguer différentes difficultés telles que le manque de personnel ou des systèmes informatiques peu performants, la nouvelle directrice met en place un système informatique (G&P) qui va mettre à jour près de 40'000 divergences au sujet des retenues salariales. Le système G&P parvient tout de même à stabiliser, voire à améliorer légèrement la situation.

La directrice décide alors de changer de système informatique et passe au système SUPIS, ce qui va créer de nouveaux problèmes de fonctionnement. SUPIS ne va jamais fonctionner correctement.

Durant cette période (de 1989 à 1994), le CDF ne peut pas non plus attester la conformité des comptes de la caisse, ces derniers étant entachés de graves lacunes. Des soldes de plusieurs dizaine de millions de francs ne peuvent pas être justifiés. Il est nécessaire de procéder à des écritures rectificatives de plusieurs millions de francs. La comptabilité se trouve alors dans un état lamentable et le personnel est complètement dépassé. A ce moment, il n'est pas possible d'exclure que des fonds aient été prélevés illicitement.

En 1993, une autre femme est nommée à la tête de la CFP. La même année, le CDF ne peut toujours pas approuver les comptes. Afin de se prémunir contre les tentatives de pression exercées par le chef du Département fédéral des finances, Otto Stich, le CDF fait contrôler sa révision par une société fiduciaire privée qui confirmera les conclusions du CDF.

En août 1994, la responsable de la CFA quitte son poste de directrice pour des raisons de santé et prend une retraite anticipée. Elle est remplacée par la responsable de la CFP en juin 1995. Le poste de cette dernière, à la tête de la CFP, n'est repourvu qu'en février 1996. Ces changements de personnel ne modifient en rien la débâcle de la CFP: le système SUPIS de

¹⁸² Rapport du Contrôle fédéral des finances pour l'année 1995. In *Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1995*, p. 55.

gestion des affiliés n'est pas stabilisé et ne parviendra jamais à fonctionner de manière satisfaisante, l'apurement des dossiers en suspend reste très faible (30'000 sur 120'000 cas en plus de deux ans).

Lorsque le Rapport CEP-CFP est rendu en octobre 1996, après plusieurs années de tergiversation aux Chambres fédérales sur le bien-fondé de la mise sur pied d'une telle commission d'enquête, les principaux responsables de la débâcle sont désignés: l'ancien Conseiller fédéral Stich, les deux anciennes directrices. Selon la CEP, Otto Stich a ignoré, puis sous-estimé, la situation désespérée de la CFP, allant jusqu'à la minimiser. Il a induit en erreur le collègue gouvernemental de manière délibérée et a donné de fausses informations aux Commissions de gestion. La CEP est d'avis que, si le Conseiller fédéral Stich était encore en fonction en 1996, elle devrait sérieusement envisager l'éventualité de demander sa démission.¹⁸³

Ce petit historique de l'évolution de la situation de la Caisse fédérale de pension décrit surtout les mécanismes et parle des personnes liées directement aux dysfonctionnements constatés. Mais le rapport de la CEP étend aussi sa critique au Conseil fédéral en tant qu'autorité de surveillance de l'Administration fédérale, à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), à l'Office fédéral informatique (OFI) ainsi qu'au Contrôle fédéral des finances. Les reproches plus précisément adressés au CDF sont les suivants:

- L'indépendance du CDF est mise à mal à cause de sa subordination administrative au Département fédéral des finances. Dans le cas de l'affaire de la CFP, le Conseiller fédéral Stich a, à plusieurs reprises, exercé des pressions sur le CDF (refus d'augmenter les effectifs du CDF, blocage de promotions de fonctionnaires du CDF). Le CDF est aussi critiqué pour n'avoir pas fait part des erreurs constatées aux autres membres du Conseil fédéral.
- Le CDF n'a exercé sur la CFA que son rôle de contrôle financier et n'a pas rempli sa fonction d'organe de contrôle tel qu'il est mentionné à l'article 53 de la *Loi sur la prévoyance professionnelle* (LPP). Le CDF n'a, en effet, contrôlé la légalité de la gestion de la CFP que d'une manière marginale et ne lui a, à aucun moment, formulé un délai pour régulariser la situation insatisfaisante de sa comptabilité.¹⁸⁴

Le rapport de la CEP-CFP porte donc un regard sévère sur l'activité du CDF dans le déroulement de l'affaire et va même plus loin en proposant, concrètement, des modifications à apporter aux lois existantes. Selon elle, la *Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances* doit être modifiée comme suit:

« La LCDF du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances est à modifier de manière à ce que le Contrôle fédéral des finances puisse exercer son mandat dans la plus grande indépendance sans qu'il en soit empêché par sa subordination administrative. »¹⁸⁵

¹⁸³ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pension (CFP) ainsi qu'au rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP. Berne, 7 octobre 1996, pp. 1 – 12.

¹⁸⁴ Idem, pp. 258 – 259.

¹⁸⁵ Idem, p. 316. Cette motion (96.3554) est déposée par la CEP-CFP le 7 octobre 1996. Cette intervention intervient quelques mois après la motion (depuis transformée en postulat) déposée par le conseiller national Ragenbass le 22 mars 1996 et demandant, entre autres, une plus grande autonomie du CDF.

Le Contrôle fédéral des finances, dans son rapport annuel pour 1996, fait part de ses observations et présente trois variantes possibles¹⁸⁶ pour obtenir une indépendance accrue.

- Le CDF resterait subordonné administrativement au DFF et renforcerait ses liens avec le Conseil fédéral sur les questions techniques et présenterait, sur le plan administratif, ses requêtes en matière de budget et de personnel directement au Conseil fédéral. Ce projet ne tient pas compte de la recommandation de la CEP-CFP demandant un changement de statut administratif.
- Le CDF pense qu'on ne peut pas le faire dépendre d'un autre département car cette réorganisation créerait de nouveaux liens de dépendance. En revanche, il est possible de le subordonner au Président de la Confédération uniquement. Dans ce dernier cas, l'inconvénient est de voir cette subordination changer chaque année au rythme de la rotation présidentielle.
- Le CDF envisage une nouvelle orientation de la surveillance financière dans le sens d'une cour des comptes. L'institution d'un tel organe nécessite une base constitutionnelle explicite. L'avantage de cette variante réside dans la grande indépendance de l'institution et dans le crédit dont celle-ci bénéficie aux yeux des citoyens. Les inconvénients d'une cour des comptes tiennent à un coût de fonctionnement plus élevé ainsi qu'à certaines lenteurs dans les temps de réponse et les procédures en cas de contestation.

Le CDF considère donc que l'option d'une cour des comptes est bonne pour l'avenir mais se prononce en faveur d'une modification de la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances*, ce qui lui permettrait d'adopter plus rapidement des solutions lui conférant une autonomie accrue.

Concernant la Haute surveillance parlementaire, la CEP-CFP n'hésite pas, dans son rapport, à faire part des manquements observés:

- La Délégation des finances, parfaitement au courant de la situation comptable de la CFP, a toléré cette situation durant six ans sans jamais proposer aux commissions des finances de formuler une réserve à l'égard du compte spécial de la CFP.¹⁸⁷
- Dès 1988 le compte de la CEP a fait l'objet de critiques importantes de la part du CDF: il faut pourtant attendre 1995 pour que les commissions des finances proposent à leurs conseils respectifs de ne pas approuver le compte de la caisse pour 1994.
- Les commissions de contrôle auraient dû faire appel beaucoup plus tôt à un expert informatique chargé d'assurer le contrôle des projets informatiques de la CFP.¹⁸⁸

La CEP-CFP, dans son appréciation finale, affirme que:

« Faute d'instruments incisifs, le Parlement n'a pas pu éviter la dérive inexorable de la CFP. Avec les armes émoussées qui sont les siennes, la Haute surveillance parlementaire n'a pas pu imposer sa raison à un chef du Département fédéral des

¹⁸⁶ Rapport du Contrôle fédéral des finances pour l'année 1996. In *Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1996*, pp. 74 – 75.

¹⁸⁷ Rapport de la CEP-CFP, p. 261 – 262. En revanche, il faut préciser que la Délégation des finances a mis sur pied une inspection de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) en 1989 – 1990, soit dès qu'elle a pris connaissance « des nombreux retards et les graves carences constatées pas le CDF dans son inspection de 1988. Voir Rapport de la Délégation des finances pour les années 1989 – 1990, pp. 17 – 18.

¹⁸⁸ Idem, p. 267.

finances qui rechignait à prendre des mesures et qui disposait aussi de l'appui tacite de l'ensemble du collège gouvernemental. »¹⁸⁹

La CEP-CFP termine son rapport de cette manière:

« En examinant la CFP, la commission n'a pas eu pour seul objectif de mettre les responsabilités des principaux acteurs en lumière. Elle a tenu aussi à exposer les déficiences graves des structures et des processus mis en place dans les domaines de la Haute surveillance, de la surveillance, du contrôle, et dans ceux de l'organisation de la CFP. Ces structures et ces processus doivent être réformés de toute urgence. »¹⁹⁰

La Commission d'enquête parlementaire préconise aussi de revoir la loi afin de renforcer la Haute surveillance parlementaire et avance plusieurs projets sous forme d'initiative parlementaire:

- 1) « La Constitution fédérale ainsi que *la Loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils* (LREC) doivent être modifiées ou complétées afin que, dans les domaines de compétences qui relèvent du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale puisse donner au Gouvernement des mandats qui ont la forme de directives. La nouvelle disposition sera formulée de manière à augmenter les compétences de Haute surveillance du Parlement sur les activités du Conseil fédéral tout en garantissant l'indépendance décisionnelle de ce dernier. »¹⁹¹
- 2) « La *Loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils* (LREC) doit être modifiée ou complétée afin que les Commissions de gestion puissent, sous une forme adéquate, avoir accès aux données de gestion et de contrôle des départements ainsi qu'aux dossiers de procédures qui ne sont pas encore clos. »¹⁹²

Dans son rapport pour l'année 1996¹⁹³, la Délégation des finances revient sur la proposition de la CEP-CFP visant à modifier la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances*. Elle relate les discussions qui ont eu lieu aux Conseils national et aux États à propos de ce projet de modification. Le débat sur la création d'une cour des comptes est relancé et différents points de vue s'affrontent. La Délégation des finances estime alors que la structure de la Haute surveillance financière mérite un débat approfondi: elle propose aux commissions des finances de consacrer leur séminaire commun de politique financière de 1997.

Il va ressortir de ce séminaire¹⁹⁴ abordant trois points principaux (Aperçu des organes de surveillance de la Confédération, Conception et organisation de la Haute surveillance au sein de la Confédération, Haute surveillance du Parlement dans le cadre de la nouvelle gestion publique) les conclusions suivantes:

« Une cour des comptes réaliserait certes l'objectif d'autonomie visé, mais exigerait une nouvelle base constitutionnelle et dépouillerait dans une large mesure le Parlement de ses compétences et de ses responsabilités en matière de Haute surveillance financière. Une cour des comptes représenterait un quatrième pouvoir et impliquerait une

189 Idem, p. 293.

190 Idem, p. 295.

191 Idem, p. 317.

192 Idem, p. 318.

193 Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1996, pp. 7 – 8.

194 Protocole du Séminaire de politique financière des Chambres fédérales de 1997. In *Archives du Secrétariat de la Commission et de la Délégation des finances des Chambres fédérales*.

modification fondamentale de la Constitution. Le contrôle concomitant devrait être abandonné au profit d'un contrôle a posteriori, ce qui ferait perdre de son efficacité à la Haute surveillance. Le problème du coût engendré par une telle institution a aussi été discuté. »

« Finalement, la décision d'attendre la réforme de la direction de l'État, avant d'examiner la possibilité de créer une cour des comptes, est prise. »¹⁹⁵

Suite logique, les commissions des finances vont mandater le Contrôle fédéral des finances pour présenter un rapport sur les mesures à prendre immédiatement pour renforcer l'indépendance de l'institution de contrôle supérieur. Le 30 juillet 1997, le CDF rend son rapport présenté sous le nom de « CDF-Plus » et demandant les modifications suivantes¹⁹⁶:

- Indépendance du CDF dans ses activités de contrôle, il peut refuser des mandats de révision spéciaux pouvant nuire à la réalisation de son programme.
- Les projets de budget et d'effectif du personnel du CDF sont transmis sans modification au Parlement, qui les remet à la Délégation des finances pour examen.
- Le Directeur ou la Directrice nomme le personnel et décide des promotions des collaborateurs du CDF.
- Les rapports de révision peuvent être publiés sélectivement.

Ce programme, présenté par le CDF, est préféré à l'initiative déposée par M. Gerold Bühler¹⁹⁷ désirant subordonner le CDF à la Délégation des finances. Les Chambres fédérales soutiennent le projet du CDF et le Département fédéral des finances est tenu de préparer un message sur la révision de la LCDF.

En juin 1998, le Conseil fédéral présente un message relatif à la révision de la LCDF favorable à la création d'une autorité de surveillance financière indépendante, à l'image d'un quatrième pouvoir. Dans le cadre des discussions qui suivirent au Parlement, la question de l'instauration d'une Cour des comptes est à nouveau posée: un thème récurrent qui reste sans suite concrète en raison de sa non-conformité avec le système de séparation des pouvoirs appliqué en Suisse.

Le Conseil national va apporter, durant la session d'hiver 1998, quelques modifications au projet du Conseil fédéral. La révision de la LCDF est finalement promulguée le 19 mars 1999.

4.3.1 La LCDF du 19 mars 1999¹⁹⁸

7 articles sont modifiés partiellement ou totalement. Voici les remaniements principaux apportés à l'ancienne mouture de 1994.

Le premier article stipule que le CDF est considéré comme le plus haut organe de surveillance financière et qu'il est soumis uniquement à la Loi et à la Constitution: par ce fait, il est encore précisé qu'il ne doit jouer qu'un rôle de soutien à l'égard du Parlement et du gouvernement.

¹⁹⁵ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1997, p. 5.

¹⁹⁶ Idem, p. 6.

¹⁹⁷ Le 13 décembre 1996, le conseiller national Bühler dépose une initiative parlementaire tendant à renforcer la position et l'indépendance du CDF.

¹⁹⁸ Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances: modification du 19 mars 1999. In *Feuille fédérale* n. 12, 30 mars 1999, pp. 2354 – 2356.

Le législateur a ensuite reconnu que l'indépendance du CDF devait être assurée afin de résoudre les influences indirectes potentielles d'une intégration administrative au sein du Département fédéral des finances (DFF). Dans ce but, la position du directeur du CDF a été réévaluée: le Conseil fédéral a ainsi opté pour une durée de mandat de 6 ans et soumis le choix du directeur à l'Assemblée fédérale. Cette dernière fixe ensuite les conditions d'avancement pour le personnel du CDF, celles-ci étant semblables, en grande partie, à celles avancées par le droit régissant le personnel de l'Administration fédérale. La conséquence positive de cette autonomie pour le CDF est qu'il ne subsiste plus qu'une relation administrative, voire formelle, entre lui et le DFF.

A noter encore que la soumission à la surveillance financière par le CDF est étendue aux Services du Parlement, aux entreprises dont la Confédération détient plus de 50 % du capital social¹⁹⁹.

Le CDF se voit aussi offrir la possibilité de publier son rapport annuel indépendamment de celui de la Délégation des finances.

Dans les grandes lignes, cette modification de la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances* apporte des changements limités. La recommandation de la CEP-CFP n'a pas été suivie intégralement puisqu'elle exigeait que « le CDF puisse exercer son mandat dans la plus grande indépendance sans qu'il en soit empêché par sa subordination administrative »²⁰⁰. Finalement, la subordination administrative du CDF au DFF demeure, malgré un renforcement indéniable des prérogatives octroyées au CDF.

Un pas de plus vers une indépendance complète du CDF aurait certainement ouvert la porte à la création d'une cour des comptes, un dénouement qu'une majorité de parlementaires se refusaient à cautionner. Selon P. Brügger du CDF actuel, cette révision de 1999 marque tout de même une étape importante dans l'histoire du CDF qui obtient « le degré d'indépendance le plus important et réalisable possible ».

Cette nouvelle modification de la LCDF, après celle de 1994, ne marque pas une phase décisive dans la Haute surveillance sur les finances de la Confédération. Les recommandations de la CEP-CFP concernant la modification de la LCDF ne sont pas suivies intégralement par les parlementaires et même le Contrôle fédéral des finances, lequel préfère opter pour une solution moins « extrême » telle que le programme « CDF-Plus ». Une fois encore, des propositions de modifications légales en profondeur sont dépouillées de leur essence initiale pour donner le jour à un texte plus consensuel. Face à cette politique des « petits pas », le camp favorable à l'instauration d'une cour des comptes joue à nouveau la carte de la remise en question, en mettant au pied du mur l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

4.4 Les dernières évolutions de la Haute surveillance parlementaire

« La Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances vient d'être légèrement modifiée. La solution proposée par le Conseil fédéral et adoptée par les Chambres fédérales reste boiteuse. Elle accrédite l'idée que Gouvernement et Parlement, et particulièrement les partis gouvernementaux, s'entendent pour glisser sous le tapis un maximum de problèmes. Elle ne permet en tout cas ni au public, ni aux parlementaires d'avoir

¹⁹⁹ Idem.

²⁰⁰ CEP-CFP, p. 316.

l'assurance que la Haute surveillance financière s'exerce avec toute la transparence et toute l'indépendance nécessaire. »²⁰¹

Peu convaincus par la révision de la LCDF, plusieurs parlementaires fédéraux vont soutenir deux initiatives (réunies en une seule) entre juin et décembre 1999.

Le premier groupe de parlementaires rassemble 5 cosignataires autour de M. Borel. Il souhaite une surveillance indépendante des comptes de la Confédération²⁰². Deux modifications sont demandées:

1. « Une autorité indépendante exerce la Haute surveillance sur la Confédération. L'Assemblée fédérale en désigne le président et ses deux vice-présidents. La Loi règle les autres dispositions. »
2. « L'autorité de Haute surveillance examine notamment le compte d'État et les comptes spéciaux de la Confédération à l'intention du Parlement. »

La deuxième initiative²⁰³, déposée le 20 décembre 1999 par le conseiller national Berberat et 15 autres cosignataires, reprend celle de M. Borel qui n'avait pas été réélu.

Cette initiative est vague dans son libellé puisqu'elle ne mentionne pas clairement une cour des comptes mais parle seulement « d'autorité indépendante ». Dans le « développement » de l'initiative, on peut toutefois lire que ce serait au Parlement de décider du modèle d'autorité indépendante à mettre sur pied.

Cette initiative ne relancera pas, de façon notable, le débat sur la Haute surveillance parlementaire: elle sera refusée par le Conseil national le 4 octobre 2000. Elle s'inscrit plutôt dans un élan réformateur engendré par la révision de la Constitution du 18 avril 1999 qui nécessite « diverses adaptations légales dont certaines revêtent un caractère urgent »²⁰⁴. Diverses dispositions de la LREC de 1962 vont aussi être modifiées en 2000.

La Commission des institutions politiques joue un rôle important dans la prise de certaines décisions: son action engendre un changement de statut pour les Services du Parlement (anciennement rattachés à la Chancellerie fédérale) qui deviennent désormais subordonnés à l'Assemblée fédérale uniquement. Cette Commission des institutions politiques tente aussi, en 1999, de subordonner le Secrétariat de la Commission et la Délégation des finances des Chambres fédérales (SFCF) aux Services du Parlement²⁰⁵. Cette volonté de modifier ce statut va se heurter à un refus clair des commissions et de la Délégation des finances désireuses de maintenir le statu quo. Un compromis va finalement être trouvé:

« Le Secrétariat est désormais rattaché administrativement non plus au CDF mais aux Services du Parlement. Le caractère particulier de ce rattachement ne doit pas être confondu avec une subordination administrative. Le Secrétaire du SFCF est nommé par

²⁰¹ Initiative Borel (132/99.425) sur la surveillance indépendante des comptes du 16 juin 1999. In *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1999*. Archives fédérales, Berne. Et aussi Initiative Berberat (131/99.460) sur la surveillance indépendante des comptes de la Confédération du 20 décembre 1999. In *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1999*. Archives fédérales, Berne.

²⁰² Initiative Borel (132/99.425) sur la surveillance indépendante des comptes du 16 juin 1999. In *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1999*. Archives fédérales, Berne.

²⁰³ Initiative Berberat (131/99.460) sur la surveillance indépendante des comptes de la Confédération du 20 décembre 1999. In *Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1999*. Archives fédérales, Berne.

²⁰⁴ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1999, p. 3195.

²⁰⁵ Jusqu'en 1999, le SFCF est rattaché administrativement au Contrôle fédéral des finances.

la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale, cette nomination étant soumise à l'approbation de la Délégation des finances. »

« Cela signifie que, sur le plan administratif comme sur le plan fonctionnel, le SFCF n'est pas subordonné aux Services du Parlement mais bien à la Délégation et aux commissions des finances. »²⁰⁶

Cette modification de la LCDF s'inscrit plus globalement dans la refonte de la LREC actuellement débattue par le Parlement sous le nom de *Loi sur le Parlement*. Les divers composants de cette future loi auront un impact important sur le fonctionnement de la Haute surveillance parlementaire et de ses organes de contrôle tant politiques qu'administratifs. Parmi les sujets traités, celui d'une fusion entre les commissions de gestion et celles des finances a donné lieu à des points de vue parfois divergents (*article 52, projet de Loi sur le Parlement*).

« La Délégation des finances observe que la coordination entre les commissions de Haute surveillance fonctionne à satisfaction. Elle constate par ailleurs qu'une fusion des organes de contrôle entraînerait de profondes modifications de structures. Cela n'irait pas sans changer également le statut du CFD, organe auquel une modification de loi vient de donner d'avantage d'autonomie. Dès lors, en cas de fusion, c'est bien l'ensemble du système de la Haute surveillance parlementaire sur les finances qu'il faudra revoir. »²⁰⁷

De leur côté, les Commissions de gestion sont « favorables à la proposition d'améliorer et d'institutionnaliser la coordination entre les commissions de contrôle (Commission de gestion, Commission et Délégation des finances) et suggèrent même d'aller plus loin et estiment qu'il serait envisageable de fusionner les commissions de gestion et celles des finances »²⁰⁸.

Si la fusion entre les deux secrétariats reste un thème important, il faut encore mentionner que cette mise sur pied de la Loi sur le Parlement doit obligatoirement passer par une consultation des différentes commissions parlementaires directement concernées. Au sujet de la Haute surveillance sur les finances fédérales, la Commission des finances du Conseil des Etats (CdF-E) avance plusieurs points jugés essentiels²⁰⁹.

Elle considère en premier lieu que cette loi doit mieux définir la répartition des compétences des différents organes du Parlement, afin d'éviter de préjudiciables chevauchements d'activités. La CdF-E propose donc de répartir clairement les compétences entre les commissions législatives et celles de surveillance: un moyen visant à améliorer l'efficacité du travail du Parlement et à le revaloriser. Dans cette idée, la CdF-E juge peu opportun de confier à toutes les commissions le soin d'évaluer a posteriori l'efficacité des actes qu'elles ont examinés.

Dans le cadre de ces propositions, la CdF-E revient sur les compétences de la Délégation des finances, à la suite des nombreuses critiques avancées contre les décisions prises par la Délégation dans le cadre de l'affaire Swissair. Elle affirme que:

²⁰⁶ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1999, p. 3197. Cette modification de statut est la conséquence de la révision de l'article 18 de la *Loi sur le Contrôle fédéral des finances de la Confédération* de 1967.

²⁰⁷ Rapport de la Délégation des finances pour l'année 1999, pp. 3202 – 3204 et Rapport de la Délégation des finances pour l'année 2000, pp. 1939 – 1941.

²⁰⁸ Rapport annuel 2000/2001 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 22 mai 2001, pp. 59 – 61.

²⁰⁹ Loi sur le Parlement. Co-rapport de la Commission des finances du Conseil des Etats. Berne, 17 janvier 2002, 13 p.

« les attributions de la Délégation des finances sont définies d'une part à l'art. 51 de la Lparl, d'autre part aux art. 18 et 31 de la LFC. Si l'art. 51 définit pour l'essentiel les attributions de la Délégation en matière de haute surveillance et par rapport à celles du Contrôle fédéral des finances et des Commissions des finances, les art. 18 et 31 LFC définissent les modalités de sa consultation préalable s'agissant des suppléments urgents et des crédits additionnels. En conséquence, s'agissant des avances de crédits de paiement supplémentaires provisoires et des crédits additionnels urgents, une limitation des compétences de la Délégation passerait par une modification de la LFC, qui pourrait elle-même intervenir par le biais d'un ajout en ce sens aux dispositions transitoires de la Lparl. »²¹⁰

Selon la majorité de la Commission des finances du Conseil des Etats il n'est pas opportun de codifier plus en détail le droit des crédits urgents, un « droit qui s'est développé au cours d'un siècle et qui a fait ses preuves dans des situations extraordinaires ».

Il est intéressant de s'arrêter un instant sur le déroulement des faits dans le cadre de la compagnie aérienne Swissair, afin de mieux comprendre la position des différents protagonistes et les mécanismes qui ont engendré des prises de décisions, parfois contestées, de la part de la Délégation des finances.

4.4.1 L'affaire Swissair et ses répercussions sur la Haute surveillance parlementaire

R. Lüchinger, l'auteur de « *Swissair, l'histoire secrète de la débâcle* »²¹¹, un livre paru aux Editions Bilan à la fin de l'année 2001, dresse un historique des différents événements et prises de décisions qui ont amené Swissair à se retrouver au bord du gouffre. Cet ouvrage est rempli d'anecdotes intéressantes apportant un éclairage bienvenu sur certains points de l'histoire de la compagnie d'aviation suisse et sur les principaux protagonistes de cette affaire entre 1986 et 2001. Les derniers développements concernant Swissair et la réaction de la Confédération helvétique ont toutefois peu été mis en avant. Ainsi, il faut se procurer d'autres documents afin de pouvoir saisir pleinement le sens des événements. Un extrait du Rapport 2001 de la Délégation des finances et le Message du 7 novembre 2001 du Conseil fédéral concernant le financement du programme de redimensionnement de l'aviation civile nationale permettent d'obtenir les informations recherchées.

De toute évidence, le secteur de l'aviation civile internationale, déjà en difficulté avant septembre 2001, a subi de plein fouet les conséquences économiques engendrés par les attentats du 11 septembre dernier. Une crise sans précédent au niveau international a alors frappé gravement les différentes compagnies d'aviation, se répercutant inévitablement sur les autres secteurs dépendants de la branche. Swissair n'a évidemment pas été épargnée, elle qui, en mars 2000 déjà, accusait un trou de 400 à 500 millions de francs. A ce même moment, le déficit à long terme du groupe se monte à plus de 1,5 milliard de francs²¹². Le 11 septembre va, finalement, amplifier les multiples erreurs de gestion du groupe Swissair commises par ses dirigeants et avalisées par le conseil d'administration durant les années précédentes.

- Le 24 septembre 2001, le Conseil fédéral soutient l'octroi d'un crédit d'engagement urgent de 3'112 millions de francs, afin que la Confédération puisse reprendre à son compte les garanties contre les risques causés à des tiers en cas de guerre, garanties auparavant accordées à Swissair et aux autres compagnies aériennes suisses par le biais d'assureurs. Devant être légalement avalisé par la Délégation des finances, ce crédit a donc été

²¹⁰ Idem, p. 5.

²¹¹ LÜCHINGER René: Swissair, l'histoire secrète de la débâcle. Editions Bilan, Lausanne, 2001, 313 p.

²¹² Idem, p. 249.

approuvé par elle pour une période de 30 jours avec clause de renouvellement. Aucun autre acte terroriste ne mit la compagnie suisse en situation délicate et le marché des assurances offrant à nouveau des produits couvrant les risques de guerre, la garantie de la Confédération a pris fin le 24 décembre 2001, sans qu'elle n'ait eu d'argent à déboursier.

Le 2 octobre, une débâcle s'abat sur la Suisse: la flotte des avions Swissair est bloquée au sol à la suite d'un manque de liquidité. Plus aucun fournisseur n'accepte de livrer les biens et les services indispensables à l'exploitation des vols. R. Lüchinger, dans son ouvrage, nous livre son impression:

« Swissair a mordu la poussière. Un événement incroyable, unique dans l'histoire de cette compagnie aérienne qui, voilà encore quelques années, avait des milliards dans ses caisses. A l'étranger, on l'avait surnommer la « banque volante. »²¹³

19'000 passagers répartis sur 262 vols de l'entreprise helvétique restent en rade, sans pouvoir obtenir de remboursement pour leurs billets devenus inutilisables. L'image de la Suisse sur la place internationale est gravement entachée et à l'intérieur du pays, le chaos est immense. Comment une telle situation a-t-elle pu se produire ? La réponse est peut-être donnée par Lüchinger qui affirme:

« Au cours du dernier acte, durant les quatre jours ultimes de ce drame, en plus des problèmes opérationnels évidents que connaissait la société, c'est l'état d'esprit des acteurs (banques et responsables de Swissair) qui contribue à la déculottée finale. »²¹⁴

- Mis au pied du mur, la Confédération se doit de réagir vite. Ainsi, à la demande du Conseil fédéral, la Délégation des finances va accorder un crédit de paiement de 450 millions de francs pour permettre la poursuite immédiate de l'exploitation des vols Swissair. La Délégation demande que les 450 mios ne soient pas dépassés et exige que l'utilisation de ces fonds soit étroitement surveillée par le Contrôle fédéral des finances.
- A partir de ce moment-là, il ne fait plus aucun doute que la compagnie est moribonde et nécessite une restructuration rapide avec, à la clef, la naissance d'une nouvelle compagnie nationale financée par la Confédération, les banques, les cantons et des entreprises privées. Afin de permettre, par une période de transition et de maintien de l'exploitation Swissair, le passage de l'ancienne compagnie à la nouvelle (Swiss), le Conseil fédéral demande à la Délégation des finances un crédit d'engagement de l'ordre de 1 milliard de francs qui, après hésitations, l'acceptera.
- Le Conseil fédéral va encore proposer une participation de la Confédération à concurrence de 600 millions de francs ou 20 % du capital de la nouvelle compagnie Swiss fondée sur les bases de l'ancienne Crossair. Le crédit est lui aussi accepté par la Délégation des finances.

Le montant total des fonds débloqués par la Confédération par le biais de la Délégation des finances pour surseoir au désastre Swissair s'élève à 2'212,22 millions de francs suisses (y compris 12,22 mios contenus dans les positions budgétaires 601.3180.100 / 611.3180.000 / 611.3190.000). Cette somme exorbitante, payée par les contribuables suisses, est la résultante de décisions éminemment politiques sur un thème économique.

« C'est finalement la pesée des intérêts qui a conduit la Délégation des finances, après des hésitations, à approuver les contributions très élevées que lui demandait le Conseil fédéral.

213 R. Lüchinger: op. cit., p. 48.

214 Idem.

Elle l'a fait afin d'éviter la suppression de dizaine de milliers d'emplois, des faillites à la chaîne et des pertes de valeur et de richesses, pertes qui seraient dévastatrices pour l'économie de notre pays. »²¹⁵

Entraînée dans un tourbillon de critiques essentiellement médiatiques, la Délégation des finances se heurte, par contrecoup, à l'incompréhension de la population suisse qui vient juste de voter en faveur du frein à l'endettement. Depuis des années, des thèmes sociaux d'importance nationale comme la diminution de la fiscalité des familles sont relégués aux oubliettes par le Conseil fédéral ou les Chambres pour des raisons pécuniaires et là, comme par enchantement, la Confédération débloque coup sur coup pour plus de 2 milliards de crédits non budgétisés, un chiffre qui ne manquera pas de se répercuter négativement sur les prochains budgets du pays. De plus, l'option prise d'inclure l'Etat fédéral dans le sauvetage d'une entreprise non étatique a de quoi surprendre et cela même si cette firme est déclarée d'intérêt national, en vertu de son impact sur la place économique du pays.

Bref, la stupeur est quasi générale en Suisse, et la Délégation des finances, plus encore que le Conseil fédéral ou les Chambres, se trouve en première ligne, pour défendre ses prises de décisions successives et justifier son action dans l'affaire Swissair.

4.4.1.1 Les compétences de la Délégation des finances

En fin de compte, le seul reproche que l'on puisse faire à la Délégation des finances c'est celui d'avoir fait son travail selon la législation en vigueur. En effet, plusieurs articles contenus dans la Loi sur les finances de la Confédération de 1989 spécifie l'étendue de l'action de la Délégation en matière d'approbation de crédits d'engagement ou de paiement.

Art. 18, 1^{er} al., LFC

« Le Conseil fédéral peut décider une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale lorsque la dépense ne peut être ajournée et que le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas. Lorsque c'est possible, il requiert au préalable l'assentiment de la Délégation des finances . »

Art. 31, 3^{ème} al., LFC

« Si l'exécution d'un projet ne souffre aucun délai, le Conseil fédéral peut en autoriser la mise en chantier ou la poursuite avant que le crédit d'engagement ne soit ouvert. Lorsque c'est possible, il requiert au préalable l'assentiment de la Délégation des finances. »

Cette délimitation de l'action de la Délégation des finances est encore reprise dans le Règlement des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales du 8 novembre 1985. Les divers crédits votés par la Délégation des finances dans l'affaire Swissair résultent donc de la compétence donnée par la loi à la Délégation de pouvoir accorder des crédits quand une situation urgente le nécessite. Il faut préciser que cette compétence n'est utilisée que lorsque le Parlement ne peut, pour des raisons pratiques ou de délais trop courts, se prononcer lui-même sur des questions rigoureusement urgentes à l'image des 50 mios de francs débloqués pour réparer les dégâts causés par l'ouragan Lothar en 2000 ou encore les 257 mios en 1999 afin de palier à l'afflux massif de réfugiés en Suisse à la suite du conflit yougoslave.

²¹⁵ Extrait du rapport 2001 de la Délégation des finances du 26 février 2002, p. 6.

Pour répondre aux critiques lancées par certains à l'encontre de ce fonctionnement décisionnel, notamment par le biais de quatre interventions parlementaires de l'UDC, des écologistes et de la Conseillère nationale Vallender voulant limiter la somme maximale pouvant être approuvée par la Délégation, plusieurs points positifs sont mis en avant:

« L'intervention de la Délégation des finances, au nom et pour le compte du Parlement, dans une procédure budgétaire supplémentaire, est une solution qui a fait ses preuves à plus d'un titre. Elle permet de régler les problèmes d'urgence par un dialogue rapide et souple entre l'exécutif, qui propose les crédits et un représentant du législatif, qui le décide. »

« Cette solution permet d'éviter que l'exécutif ne décide par lui-même en cas d'urgence et par temps n'empiète sur les pouvoirs du législatif. »

« Même si elle n'est utilisée que très rarement, cette compétence exceptionnelle de l'exécutif doit être maintenue, ne fût-ce que pour conserver au Conseil fédéral la possibilité de prendre des décisions dont l'urgence ne souffre aucun retard. Il pourrait être dès lors dommageable pour l'Etat que le Gouvernement ne puisse pas disposer de cette soupape de sécurité. »²¹⁶

Mais, si la Délégation des finances ne remet pas en question ses compétences dans ses grandes lignes, elle est toutefois d'avis qu'il serait possible de « brider les compétences budgétaires urgentes qui sont les siennes par une prescription l'obligeant à monter plus haut dans la hiérarchie des organes parlementaires financiers ».

4.4.2 L'Arrangement 2001

Dans le cadre des dernières modifications en matière de Haute surveillance, il faut encore mentionner la réalisation de l'Arrangement 01 faisant suite à la nouvelle législation sur le personnel de la Confédération entrée en vigueur en 2001. La Délégation des finances a souhaité apporter quelques modifications à l'Arrangement 51 afin d'adapter ce dernier aux nouvelles réalités administratives.

« La Délégation estime en effet qu'il y a lieu d'adapter cet Arrangement 51 au nouveau droit, aux nouvelles structures et répartitions de compétences de l'administration ainsi que des institutions et entreprises de la Confédération. »²¹⁷

Ainsi, la Délégation des finances demande au Conseil fédéral, dans le cadre de ce nouvel arrangement, de modifier la Haute surveillance concomitante comme suit:

Les mesures suivantes concernant le personnel de la Confédération n'entrent en vigueur qu'avec l'approbation de la Délégation des finances:

- 1.1 La création de nouveaux postes rangés dans les classes de traitement 32 ou supérieures selon l'article 36 de l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPC) et le changement de dénomination de postes qui deviennent des postes de sous-directeur ou de directeur suppléant.

²¹⁶ Rapport du Secrétaire de la Délégation des finances du 13 décembre 2001 à l'attention de la sous-commission ad hoc de la CdF-E pour l'examen du projet de loi sur le Parlement: compétences de la Délégation, pp.7-8.

²¹⁷ Arrangement 51: adaptation à la nouvelle législation sur le personnel de la Confédération. Berne, 10 décembre 2001, 7 p.

1.2 Le passage de postes existants dans des classes de traitement 32 ou supérieures

1.3 L'octroi d'allocations spéciales de l'article 48 OPC et d'allocations liées au marché de l'emploi de l'article 50 OPC dans les postes rangés dans les classes de traitement 32 ou supérieures.

1.4 L'indemnité allouée en cas de résiliation de service au sens de l'article 79 OPC.

Selon la Délégation des finances, cet Arrangement 01 nécessite encore des modifications à apporter au niveau de la surveillance subséquente.

« A la fin de l'exercice, le Conseil fédéral fait rapport à la Délégation des finances sur les mesures salariales dans les classes de traitement 30 et supérieures. »

« Le conseil fédéral adresse, en fin d'exercice, un rapport standardisé sur les salaires et autres conditions d'engagement des dirigeants des institutions et entreprises liées à la Confédération (...). »²¹⁸

Cette proposition a été globalement acceptée par le Conseil fédéral, sous réserve de deux points encore en discussion en février 2002²¹⁹.

Ces dernières années, la Haute surveillance parlementaire s'est trouvée impliquée, de façon directe ou indirecte, dans plusieurs affaires délicates avec pour conséquence principale la mise en vigueur de modifications légères de son mode de fonctionnement. Aujourd'hui quels enseignements, quel bilan peut-on tirer des expériences faites par la Haute surveillance parlementaire durant son siècle d'existence ? Quels sont encore les modifications potentielles qui peuvent être apportées à cette surveillance en vue de l'améliorer ? Plusieurs personnes se sont prêtés à ce jeu des questions-réponses.

²¹⁸ Idem, p. 3.

²¹⁹ Lettre du Conseil fédéral à la Délégation des finances concernant l'Arrangement 01. Berne, 16 janvier 2002, 2 p.

5 La Haute surveillance parlementaire: bilan et perspective

Aujourd'hui, l'enquête menée auprès de certaines autorités représentatives révèle plusieurs avis divergents sur la Haute surveillance parlementaire. Il n'est pas inutile de mettre en parallèle le fonctionnement passé et actuel de la Haute surveillance sur les finances et de proposer quelques pistes à suivre pour l'évolution du système de contrôle.

C'est ainsi que l'on a donné la parole à plusieurs personnes issues de milieux différents (responsables des partis nationaux, membres des commissions des finances, membres des commissions de gestion, membres de la Délégation des finances, hauts fonctionnaires fédéraux, intellectuels et politologues) mais toujours liées au système de la Haute surveillance helvétique. Un questionnaire ciblé a donc été envoyé à une trentaine de personnes en essayant de respecter au mieux la diversité des partis politiques et des opinions sur le sujet de la Haute surveillance.

Il est clair que l'avis des personnes choisies, à l'exemple des membres de la Délégation ou des commissions des finances, ne reflètent en aucun cas l'avis général des autres membres non consultés dans le cadre de ce « sondage d'opinion ». Il s'agit bien ici de donner quelques pistes personnelles et non pas une vision générale de la manière de résoudre les questions touchant à la Haute surveillance.

11 personnes sur 33 consultées ont répondu au questionnaire, soit un tiers exactement. En détaillant plus finement ces réponses, il faut dire que:

- aucun responsable de partis politiques sur 7 n'a répondu.
- 4 membres de la Délégation et des commissions des finances sur 11 ont répondu.
- 3 membres des Commissions de gestion sur 7 ont répondu.
- 3 hauts fonctionnaires fédéraux sur 4 ont répondu.
- 1 intellectuel ou politologue sur 4 a répondu.

Il ne faut pas tirer de conclusions hâtives sur le taux de participation de certaines catégories présentées: le domaine de la Haute surveillance nécessitant des connaissances spécifiques, il est probable que plusieurs personnes consultées ne se sont pas senties assez « expertes » pour porter un jugement sur le fonctionnement de cette Haute surveillance. D'autres n'ont probablement pas eu suffisamment de temps libre pour répondre au questionnaire, certaines ont peut-être préféré ne pas parler de ce sujet délicat.

Quoi qu'il en soit, les réponses obtenues permettent, dans un premier temps, de dresser un bilan du système de contrôle parlementaire et, dans un deuxième temps, de mettre en perspective les possibles évolutions de ce système.

5.1 Une tentative de bilan de la Haute surveillance parlementaire

D'une manière générale, les avis se recourent quant à la bonne marche du système de Haute surveillance par le passé. Ce système, typiquement suisse, a permis d'obtenir de bons résultats, en regard de l'efficacité mitigée des autres organes de contrôle financiers européens. Le modèle particulier de surveillance (formateur ou préalable, concomitant et subséquent) est considéré comme l'une des raisons principales de la bonne tenue des finances helvétiques. D'autres critères, selon les personnes interrogées, renforcent encore les points positifs du système de Haute surveillance²²⁰:

- La Haute surveillance dispose de moyens pour corriger les dysfonctionnements constatés (voie budgétaire, révision législative, motion, postulat, mandat).
- Très large légitimité démocratique conférée par l'élection populaire des parlementaires appelés à exercer la Haute surveillance.
- Alliance du contrôle technique avec le contrôle politique.
- Faibles coûts engendrés par ce système.

La Haute surveillance a des aspects nombreux et divers mais y a-t-il eu, à certains moments de son histoire, des erreurs commises prêtant le flanc à la critique ?

La moitié des questionnaires retournés ne font pas mention de faits précis où la surveillance parlementaire a été mise à mal. Ce pourcentage est relativement étonnant dans la mesure où il est évident que le système s'est trouvé à plusieurs reprises en situation de grave crise. Cette « complaisance » est sans doute imputable à un manque de connaissances historiques de la Haute surveillance parlementaire sur les finances ou alors, à une volonté de ne pas trop critiquer un système déjà suffisamment remis en question.

Selon l'autre moitié des gens interrogés, les « affaires » (les plus fréquemment citées) qui ont secoué les bases du système de contrôle sur les finances sont celles de la Caisse fédérale de pensions, des P-26 et P-27, de l'Expo nationale 2001/2002. A travers ces exemples, il y en a eu d'autres, à l'image de « l'Affaire du Mirage ». Diverses critiques sont formulées à l'égard de la Haute surveillance parlementaire et de ses organes de contrôle et, ce qui frappe en premier lieu, c'est le côté hétérogène de ces arguments critiques à l'encontre du système passé et actuel de Haute surveillance parlementaire.

- Insuffisance d'information et manque de personnel menant à des défauts de surveillance.
- Manque d'indépendance et de moyens des organes de contrôle technique.
- Manque de temps des parlementaires pour l'étude des dossiers.
- Difficulté, pour les parlementaires, d'obtenir des informations claires sur certains dossiers.
- Le système est trop vulnérable devant un blocage de l'exécutif.

²²⁰ Les personnes interrogées ne sont pas citées nominalement afin de préserver leur droit à la discrétion.

- Le contrôle régulier et systématique de l'ensemble des activités de l'État est impossible en raison du caractère limité de la Haute surveillance au niveau du rythme de travail et de la continuité (Parlement de milice).

Ces critiques proviennent aussi bien de la gauche que de la droite politique. En les étudiant de plus près, on se rend compte qu'une solution pour y remédier existe. L'instauration d'une cour des comptes permettrait en effet de perfectionner les moyens techniques de contrôle – d'aboutir à une indépendance réelle vis-à-vis du Conseil fédéral et de l'administration – de palier au manque de temps et de compétences des parlementaires – d'améliorer la qualité du travail de contrôle par des effectifs accrus – de contrôler régulièrement l'ensemble des activités de l'État. Pourtant, l'idée de mettre sur pied une cour des comptes n'est pas nouvelle mais, à chaque tentative, elle a été écartée. Aujourd'hui, en 2001, les avis sont-ils toujours aussi partagés ? Quelles sont les solutions pour remédier aux critiques exposées et améliorer l'efficacité du système de contrôle parlementaire ?

5.2 Mise en perspective de la Haute surveillance parlementaire

A nouveau, les opinions sont partagées et les solutions proposées fort diverses. Il en ressort toutefois une ligne générale claire: personne ne propose explicitement de mettre sur pied une cour des comptes. Il semble, en effet, que les personnes interrogées tiennent à ce garde-fou qu'est la surveillance des finances par le Parlement et ce, malgré les défauts parfois constatés. Après plus d'un siècle, les remises en question du fonctionnement de ce système sont encore d'actualité mais il y a toujours un refus net de modifier radicalement le modèle en vigueur.

Les idées de changements avancées sont souvent de petites retouches techniques, légales ou structurelles qui ne remettent pas en question le fondement, les bases du système de surveillance par les Chambres fédérales:

Catégorie technique: en perfectionnant les composants des organes de contrôle.

- Le non-professionnalisme parlementaire empêche un contrôle performant du travail de l'Administration fédérale qui, elle, possède une structure professionnelle. Il faut donc professionnaliser le travail parlementaire.
- Faire en sorte que les groupes parlementaires s'engagent plus en matière de Haute surveillance afin de motiver les parlementaires directement concernés.
- Élargir la surveillance concomitante.
- Renforcer la dotation en personnel des commissions de contrôle et de la Délégation des finances.
- Donner plus de ressources aux secrétariats des commissions de contrôle.
- Engager des collaborateurs qualifiés et performants dans les organes de contrôle technique et renforcer la formation continue.

Catégorie légale: en aménageant des facilités juridiques pour rationaliser la qualité du contrôle.

- Élargir l'indépendance du Contrôle fédéral des finances.
- Supprimer le principe du bicaméralisme en matière de Haute surveillance.

- Donner davantage de compétences à la Délégation des finances dans le domaine des 3ème et 4ème cercles.
- Pouvoir en appeler à l'ensemble du Conseil fédéral en cas de refus de collaboration de l'un de ses membres.
- Accroître la capacité de surveillance parlementaire sur les régies publiques (CFF, La Poste, Swisscom).

Catégorie structurelle: en poussant encore plus loin la collaboration entre les différents organes de contrôle.

- Mettre en commun et optimiser les ressources des différents organes de contrôle parlementaire actuels et aussi de certains organes du Conseil fédéral.
- Regrouper sous une « Délégation de contrôle » les commissions des finances et celles de gestion.
- Standardiser les méthodes des différents organes de la Haute surveillance par le Parlement.
- Harmoniser et systématiser les méthodes de travail des commissions de contrôle.

Ces diverses prises de position quand aux possibles améliorations du système de Haute surveillance sur les finances donnent une vue d'ensemble intéressante de ce que pourrait être demain le fonctionnement du contrôle des finances par les organes parlementaires et administratifs. Si toutes les tendances ne sont pas représentées, notamment celles favorables à la mise sur pied d'une cour des comptes, il n'en demeure pas moins que cette étude a respecté l'éventail politique en donnant la possibilité à chaque camp de s'exprimer.

Le dernier chapitre se referme, donnant quelques pistes à suivre pour faire évoluer, encore un peu plus, la Haute surveillance parlementaire. Il reste pourtant difficile de prédire ce que deviendra celle-ci demain, tant les points de vue divergent. Une seule chose semble sûre: la surveillance des finances par les représentants du peuple, malgré ses imperfections, a toujours la cote dans le paysage politique suisse²²¹.

²²¹ A consulter aussi KOLLER Stefan: Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? Eine Studie über die optimale Ausgestaltung der Obersten Rechnungs kontrollbehörde und des Finanzkontrollsystems des Bundes unter vergleichendem Einbezug der deutschen und österreichischen Finanzkontrollkonzeption. Dissertation, St-Gall, 2002.

Conclusion

Le chapitre précédent de ce travail démontre que les députés suisses, les fonctionnaires, les intellectuels penchent pour une préservation du système de la Haute surveillance parlementaire tel qu'il est connu aujourd'hui. Ces personnes proposent certaines idées pour l'améliorer, sans pour autant remettre en question ses fondements. Alors finalement, la Haute surveillance parlementaire helvétique est-elle une composante indélébile du fonctionnement politique de notre pays ? Quels peuvent être les arguments justifiant un statu quo du modèle de fonctionnement de la Haute surveillance ? Sont-ils rationnels ou issus d'une pensée imprégnée d'une certaine mémoire collective ou d'une symbolique ?

Pour pouvoir répondre à ces questions, il faut tout d'abord esquisser ce qu'est la mémoire collective²²²: elle est le fruit de l'histoire et de sa reconstruction axée sur des bases émotionnelles. Cette mémoire permet à un peuple de se forger une identité, une unité et une solidarité que parfois il n'a pas. L'exemple de Guillaume Tell²²³ est sur ce point édifiant: quelques faits vraisemblables mais jamais prouvés ont été réinterprétés à de nombreuses reprises, afin de créer un engouement populaire, une unité que le pays n'avait pas à des moments de tension importants. Renforcer la solidarité intérieure autour d'un personnage symbolique et devenu depuis mythique (puisque mélangeant réalité et interprétation de cette réalité) a permis de créer une mémoire collective, de faire en sorte que les Suisses aient la même histoire, des vues communes. Sur cette même idée, la Suisse s'est forgée autour de trois réalités historiques devenues des mythes et des symboles: la démocratie, le fédéralisme et la neutralité. Ces trois « pis nourriciers » helvétiques ont porté le pays dans les moments de crise et de conflits avec l'étranger mais aussi à l'intérieur.²²⁴

Ces symboles se sont essentiellement cristallisés à l'époque des deux guerres mondiales: ils ont permis à la Suisse de retrouver une identité, une solidarité, une union nationale quelque peu distendues au début du siècle. Dès lors, ce recours aux symboles ne va plus cesser: le Conseil fédéral, les politiques, les intellectuels y feront référence à de nombreuses occasions. La Suisse d'aujourd'hui justifie encore bon nombre de ses options politiques en s'appuyant sur ses symboles.

Si l'on se penche plus particulièrement sur le thème de la Haute surveillance par les Chambres fédérales, on peut observer une utilisation importante de ces symboles pour justifier la préservation du modèle helvétique.

Le premier de ces symboles, celui de la démocratie²²⁵, est régulièrement cité par les députés pour défendre le fonctionnement de ce système de Haute surveillance, un système géré par les

222 Concernant la mémoire collective, consultez:

- ROUSSO Henry: La hantise du passé. Paris, Textuel, 1998.
- CITRON Suzanne: Mémoires des peuples. Paris, Assas, 1996.

223 Voir BERGIER Jean-François: Guillaume Tell. Fayard, Paris, 1988.

224 Sur les questions concernant la mémoire collective et les mythes, consultez:

- IM HOF Ulrich: Mythos Schweiz. Identität – Nation – Geschichte, 1291 – 1991. Zurich, NZZ, Verlag, 1991.
- MARCHAL Guy P., MATTIOLI Aram: Erfundene Schweiz – La Suisse imaginée. Zurich, 1992.
- RESZLER André: Mythes et identité de la Suisse. Genève, 1986.
- SANTOSCHI Catherine: La mémoire des Suisses. Histoire des fêtes nationales du XIIIème au XXème siècle. Genève, Association de l'Encyclopédie de Genève, 1991.

225 Concernant la démocratie en Suisse et ses interprétations, consultez:

- DELLEY Jean-Daniel: L'initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe. Lausanne, L'Age d'homme, 1978.
- ROHR Jean: La démocratie en Suisse. Paris, Economica, 1987, 529 p.

membres des Chambres fédérales représentant le peuple et les cantons suisses. La Haute surveillance est donc une résultante de la démocratie directe dans le sens que le peuple désigne les personnes qui vont surveiller l'Administration fédérale en son nom. Les représentants du souverain respectent ce schéma et sont donc soucieux de protéger un fonctionnement rattaché aux origines même du pays et à la Constitution fédérale de 1848. En se penchant sur l'histoire et l'évolution de la Haute surveillance parlementaire, on peut observer le recours systématique du Conseil fédéral et de la grande majorité des parlementaires au côté symbolique de la démocratie helvétique dès lors que des parties de celle-ci sont mises en péril. La démocratie suisse est placée sur un piédestal intemporel qui ne peut souffrir aucune contestation. Lorsqu'une initiative parlementaire remet en cause la surveillance par le Parlement en voulant instaurer une cour des comptes, lui sont opposés non seulement des arguments logiques mais aussi des arguments émotionnels liés au passé helvétique et à l'interprétation qu'il en a été faite. La démocratie directe et ses diverses composantes ne peuvent être remises en question car elles sont considérées comme des éléments intangibles de l'identité de la Suisse et de ses institutions. L'aspect démocratique englobe donc un mélange de références historiques solides et d'arguments émotionnels, propres à une mémoire collective forte.

Le deuxième symbole, le fédéralisme²²⁶, se retrouve aussi dans le thème de la Haute surveillance parlementaire. On peut observer cet esprit fédérateur au sein des commissions et de la Délégation des finances: chaque commission fonctionne de façon autonome tout en étant reliée aux autres commissions par des séances et des prises de position commune. Les commissions sont « cimentées » par la Délégation des finances qui joue le rôle d'organe de contrôle principal au sein de la Haute surveillance parlementaire sur les finances. La Délégation et les commissions des finances ont, en outre, des liens très forts avec le Contrôle fédéral des finances et les Commissions de gestion. On observe que la structure générale de la Haute surveillance fonctionne sur un mode collégial, basé sur le modèle fédératif représenté par les cantons et leur délégation d'une part de leur pouvoir à l'Assemblée et au Conseil fédéral. Ce modèle est ancré dans l'histoire de la Suisse: pourtant, comme pour le modèle démocratique, il appartient aussi au domaine de la symbolique de par l'utilisation qui en a été faite. La mise en place d'une cour des comptes remettrait en cause un fonctionnement axé sur le partage du pouvoir. Dans les débats opposants les deux camps, pro ou anti cour des comptes, ressurgit ponctuellement ce thème de l'accaparement du pouvoir et de ses conséquences sur l'identité helvétique. C'est certainement une barrière importante à une révolution du modèle de surveillance helvétique.

Un dernier symbole, celui du « Sonderfall Schweiz » ou « la Suisse, un cas à part » que l'on peut substituer au symbole de la neutralité²²⁷ est, en fait, une résultante des croyances aux autres mythes helvétiques. La démocratie directe et le fédéralisme font de la Suisse un pays considéré comme différent. Ce mythe du « Sonderfall Schweiz » est très représentatif des crispations helvétiques à entamer ses valeurs. La Suisse s'est toujours considérée comme un pays particulier au sein de l'Europe: elle a évité deux guerres mondiales, elle fonctionne sur un mode politique unique en Europe, elle réunit quatre groupes linguistiques, elle est l'un des pays les plus riches du monde sans posséder de matière première. Autant d'éléments qui ont permis de naître et de perdurer à cette image d'Épinal d'une Suisse « différente des autres ». Si quelques points permettent effectivement de différencier la Suisse des autres pays, en faire une sorte d'île au milieu des autres nations est quelque peu exagéré. Quelques bases factuelles ont donc suffi à convaincre les Suisses qu'ils valent mieux que leurs voisins européens et ont

²²⁶ Concernant le fédéralisme en Suisse et ses interprétations, consultez:

- LASSERRE David: Étapes du fédéralisme, l'expérience suisse. Lausanne, 1954.

²²⁷ Le symbole de la neutralité n'entre pas directement en ligne de compte pour la Haute surveillance parlementaire. Concernant le « Sonderfall Schweiz », consultez:

- CORNU Daniel et VODOZ Jean-Marie: La Suisse ou le piège des certitudes. Lausanne, Payot, 1978.

- ROUGEMONT Denis de: La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux. Lausanne, L'Age d'homme, 1965.

permis à de nombreux clichés de perdurer²²⁸. Dans la question de la Haute surveillance parlementaire, les modèles proposés comme solution aux carences du modèle suisse sont résolument européens. Une fois encore, lors des débats sur un changement de système, les opposants à un bouleversement brandissent le particularisme helvétique en affirmant que les autres modèles n'ont pas les qualités du modèle « swiss made ». C'est peut-être vrai, toutefois il est intéressant de constater, une fois de plus, le recours aux mythes fondateurs de la Suisse pour préserver le modèle de la Haute surveillance parlementaire.

Cette étude sur l'histoire de la Haute surveillance parlementaire sur les finances fédérales a démontré les mécanismes et les moteurs qui ont insufflé l'énergie nécessaire à l'évolution du système de contrôle. Les éléments factuels sont nombreux et indiscutables mais, derrière la force de ces faits nés de crises importantes, se dessine, peut-être, la perspective d'autres forces et d'autres influences.

Une nation est, en règle générale, un État souverain possédant un territoire et des frontières. Il est formé par un peuple qui s'identifie à cette nation par le biais d'une histoire transformée par la mémoire collective et devenue peu à peu mythe. Ce tout forme une identité collective, un ciment qui se retrouve dans la manière de vivre de chacun. Dès lors, il n'est pas du tout exclu que les politiques ou le gouvernement se servent des fondements de cette identité collective pour justifier leurs actes. Dans cette étude, les recours aux marques de cette identité collective et l'utilisation des symboles et des mythes nationaux ont été à plusieurs reprises observés. La préservation des fondements de la Haute surveillance parlementaire depuis 1848 doit donc peut-être autant, si ce n'est plus, à cette identité collective et aux symboles qu'aux événements qui les ont fait évoluer de façon lente mais régulière sans pour autant remettre en question les principes clefs initiaux.

Le système de la Haute surveillance helvétique semble avoir fait ses preuves durant son siècle d'existence. Par ses spécificités et ses qualités, comme le contrôle concomitant, elle a permis à l'administration fédérale de faire un travail appréciable et ce, malgré quelques anicroches retentissantes. Les systèmes de contrôle sur les finances des autres pays européens sont très divers et fonctionnent, dans la majeure partie des cas, sur le modèle d'une cour des comptes totalement indépendante de l'administration. Depuis longtemps, certains politiciens désirent instaurer un système semblable en Suisse mais, malgré cette détermination, la Haute surveillance parlementaire coule des « jours heureux ».

L'avenir de ce système semble donc voué, selon les différents protagonistes, à une évolution en douceur, sans changement de grande envergure nécessitant une refonte des principes fondateurs. Si besoin est, une modification radicale du système de contrôle des finances n'interviendra certainement que le jour où les mentalités accepteront de remettre en question les symboles helvétiques et en égratignant quelque peu la politique du consensus si chère à la Suisse.

²²⁸ Voir à ce sujet RESZLER André: Mythes et identité de la Suisse. Georg, Genève, 1986, 143 p.

Bibliographie

Sources:

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état le 26 octobre 1999). Chancellerie fédérale, Berne, 2000.
- Documents divers recueillis pas le Secrétariat de la Commission des finances: années 1902 – 2000. Secrétariat des commissions et de la Délégation des finances des Chambres fédérales, Berne.
- Documents divers sur le Contrôle fédéral des finances, l’initiative parlementaire Züger. Archives fédérales, Berne, côte E 1050.3 (B), 1996/253, 67, 1991 – 1994.
- Documents divers sur la surveillance des finances de la Confédération de 1964 à 1987. Archives fédérales, Berne, côte E 1050.3 (A), 1994/198, 48, 1964-1987.
- Documents divers sur la délégation des finances de la Confédération, l’Arrangement 51. Archives fédérales, Berne, côte E 1050.3 (B), 1996/253, 74, 1990.
- Feuille fédérale de la Confédération suisse, années 1848 - 1999. Chancellerie fédérale, Berne.
- Protocoles de la Commission des finances du Conseil des États 1940 – 1945. Archives fédérales, Berne, côte E 1050.3 (A), -/I, 4, 1940 – 1945.
- Questions fondamentales de la surveillance financière. Archives fédérales sous côte E 1050.3 (B), 1996/253, 68, 1992 – 1993.
- Rapport de la Commission d’enquête parlementaire chargée de clarifier les faits d’une grande portée survenus au Département militaire fédéral. Berne, 17 novembre 1990, 284 p.
- Rapport de la Commission d’enquête parlementaire chargée d’examiner les problèmes relatifs à l’organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi qu’au rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP. Berne, 7 octobre 1996, 348 p.
- Rapports de la délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la Haute surveillance sur les finances de la Confédération. Archives fédérales, Berne, de 1910 à 2001.
- Rapports des Commissions de gestion. Berne, de 1977 à 2001.
- Rapport présenté aux Chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des États pour enquêter sur l’affaire du Mirage. Berne, 1^{er} septembre 1964, 81 p.
- Recueil systématique des lois et ordonnances fédérales de 1848 à 2000. Berne.
 - Recueil systématique des lois et ordonnances 1848 – 1947. Volume 1, Chancellerie fédérale, Berne, 1949, 830 p.
 - Recueil systématique des lois et ordonnances 1848 – 1947. Volume 6, Chancellerie fédérale, Berne, 1951, 976 p.

- Recueil systématique des lois et ordonnances 1848 – 1947: table des matières. Volume 15, Chancellerie fédérale, Berne, 1957, 1141 p.
- Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse 1962. Chancellerie fédérale, Berne, 1963, 1858 p.
- Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse 1967. Chancellerie fédérale, Berne, 1968, 2180 p.
- Recueil systématique du droit fédéral 2000. Chancellerie fédérale, Berne, 2000.
- Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1880 – 1902. Archives fédérales, Berne.
- Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1902 – 1922. Archives fédérales, Berne.
- Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1939 – 1951. Archives fédérales, Berne.
- Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1989 – 1991. Archives fédérales, Berne.
- Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse 1999. Archives fédérales, Berne.
- Secrétariat de la Commission des finances et de la délégation des finances de l'Assemblée fédérale: Archives fédérales, Berne côte E 1050.3 (A), -I, 1, 1903-1930.
- Tunnel de la Furka. Financement complémentaire (responsabilités). Rapport de la commission du Conseil national concernant son enquête sur les dispositions erronées qui auraient été prises. Berne, 13 avril 1978, 66 p.

Textes et ouvrages imprimés:

Ouvrage généraux

- Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses. Payot, Lausanne, 1998, 1005 p.
- FABRE Francis – J.: Le contrôle des finances publiques. PUF, Paris, 1968, 204 p.

Ouvrages généraux sur les finances de la Confédération

- ARLETTAZ Gérald: Les finances de l'État fédéral de 1848 à 1939. Structures financières, administratives et documentaires. In *Études et sources*, Publications des Archives Fédérales Suisses, Berne, 1977, 143 p.
- GUEX Sébastien: La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900 – 1920. Payot, Lausanne, 1993, 504 p.
- LETSCH Hans: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik in der Schweiz. Haupt, Bern, 1972, 160 p.
- WEBER Max: Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen. Haupt, Bern, 1969, 55 p.

La Haute surveillance parlementaire en Suisse

- AYER Christian: La surveillance parlementaire des finances de la Confédération. In *Das Parlament – « Oberste Gewalt des Bundes ? »*, Haupt, Bern, 1991, pp. 243 – 260.
- BOSSHART Edouard: Die parlamentarische Kontrolle nach schweizerischen Statsrecht, insbesondere die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Bundesverwaltung. Ziegler, Winterthur, 1926.
- BRUEGGER Paul: Evolution der Eidgenössischen Finanzkontrolle. In *dem Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, Nr. 3. Schulthess, Bern, März 2000, pp. 113 – 128.
- BRUEGGER Paul: 25 Jahre Finanzkontrollgesetz des Bundes. In *dem Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, Nr. 3. Schulthess, Bern, März 1993, pp. 93 – 108.
- DELALAY Edouard: Publicains et républicains: pour une gestion démocratique des finances. Georg, Genève, 1999, 242 p.
- FAVRE Meinrad: Le contrôle des finances de la Confédération suisse. Chez l'auteur, Sion, 1936, 157 p.
- Guide pour les membres des commissions des finances et de la Délégation des finances des chambres fédérales, Berne, 2000, 120 p.
- KOLLER Stefan: Braucht die Schweiz einen Rechnunghof ? Eine Studie über die optimale Ausgestaltung der Oberste Rechnungskontrollbehörde und des Finanzkontrollsystems des Bundes unter vergleichendem Einbezug der deutschen und österreichischen Finanzkontrollkonzeption. Dissertation, St-Gall, 2002.

- Manuel de l'Assemblée fédérale. Berne, 1999, 504 p.
- STENGEL Karl: Die Parlamentsdienste im Bund – ihre Entstehung, Arbeitsweise und Verfassungsrechtliche Grundlage. Haupt Verlag, Bern, 1977, 210 p.

La Haute surveillance financière dans les pays européens

- De CROUY-CHANEL Imre, PERRON Christophe: La cour des comptes européenne. PUF, Paris, 1998, 127 p.
- GRAF Rainer: Die Finanzkontrolle der europäischen Gemeinschaft. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden, 1999, 246 p.
- Histoire de l'administration française: La cour des comptes. Éditions du Centre national de la recherche scientifique, Paris, 1984, 1191p.
- La cour des comptes européenne: 1977 – 1997. Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1998, 127 p.
- La cour des comptes européenne: le contrôle et les finances de l'Union européenne. Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg, 1996, 43 p.
- Le contrôle des finances publiques au seuil du XXIème siècle: tendances et innovation. Cour des comptes de Belgique, 1994, 132 p.

Divers

LÜCHINGER RENE: *Swissair, l'histoire secrète de la débâcle*. Editions Bilan, Lausanne, 2001, 313 p.

Entretiens:

Avec M. Christian AYER, Secrétaire de la Commission et de la Délégation des finances: janvier à septembre 2001

- Mit Herrn Paul BRUEGGER, Wissenschaft Berater in dem Rechtsdienst von der Eidgenössische Finanzkontrolle: den 27 April 2001.
- Avec M. Philippe SCHWAB, Secrétaire des Commissions de gestion: le 17 mai 2001.

TABLE DES MATIERES

PRÉFACE	1
INTRODUCTION	2
1 LA SURVEILLANCE PARLEMENTAIRE SUR LES FINANCES DE 1848 À 1899	4
1.1 La première Loi de 1849 sur les rapports entre les conseils (LREC)	4
1.2 La création du Bureau fédéral des contrôles en 1877	5
1.3 Des pressions continues sur le Conseil fédéral	6
2 LA SOLUTION DE 1902 ET LE REFUS D'INSTAURER UNE COUR DES COMPTES	9
2.1 La deuxième Loi sur les rapports entre les Conseils (LREC)	9
2.1.1 L'établissement de commissions des finances permanentes	9
2.1.2 La mise en place de la Délégation des finances	11
2.1.3 <u>La Commission de gestion (CdG)</u>	13
2.1.4 <u>Le Contrôle fédéral des finances (CDF)</u>	13
3 L'ÉVOLUTION DE LA HAUTE SURVEILLANCE PARLEMENTAIRE ENTRE 1903 ET 1968	15
3.1 La Première Guerre mondiale et son influence sur la Haute surveillance parlementaire	15
3.1.1 <u>Des dépenses militaires incontrôlables</u>	16
3.1.2 Le postulat du Conseil des États de 1918 et le rapport du Conseil fédéral de 1924	17
3.1.3 <u>Le nouveau règlement du CDF de 1927</u>	18
3.2 1930 – 1950 ou les difficultés rencontrées par les organes de la Haute surveillance parlementaire	20
3.2.1 1939 – 1945: une surveillance parlementaire mise sous chape	21
3.3 1950 – 1967: les pressions pour un renforcement du contrôle parlementaire	25
3.3.1 <u>« L'Arrangement 51 »</u>	25
3.3.2 <u>La nouvelle LREC de 1962</u>	28
3.3.3 1964: « l'Affaire du Mirage » ou la remise en question du système de surveillance parlementaire	32
3.3.4 La permanence du secrétariat de la Commission de gestion	34
3.4 8 juin 1967: la création de la <i>Loi sur le Contrôle fédéral des finances</i> (LCDF)	35
3.4.1 Le renforcement du Contrôle fédéral des finances	36
3.5 18 décembre 1968: la Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC)	38
4 LA HAUTE SURVEILLANCE PARLEMENTAIRE DE 1969 À NOS JOURS	41
4.1 Le rôle central de la Délégation des finances	41
4.1.1 Les affaires traitées par la Délégation des finances	41

4.1.2	L'interaction entre la Délégation et le Contrôle fédéral des finances	46
4.2	La révision de la LCDF du 7 octobre 1994	49
4.3	L'affaire de la Caisse fédérale de pension (CFP)	52
4.3.1	<u>La LCDF du 19 mars 1999</u>	56
4.4	Les dernières évolutions de la Haute surveillance parlementaire	57
4.4.1	L'affaire Swissair et ses répercussions sur la Haute surveillance parlementaire	60
4.4.1.1	<i>Les compétences de la Délégation des finances</i>	62
4.4.2	<u>L'Arrangement 2001</u>	63
5	LA HAUTE SURVEILLANCE PARLEMENTAIRE: BILAN ET PERSPECTIVE	65
5.1	Une tentative de bilan de la Haute surveillance parlementaire	66
5.2	Mise en perspective de la Haute surveillance parlementaire	67
	CONCLUSION	69
	TEXTES ET OUVRAGES IMPRIMÉS:	74
	OUVRAGE GÉNÉRAUX	74
	OUVRAGES GÉNÉRAUX SUR LES FINANCES DE LA CONFÉDÉRATION	74
	LA HAUTE SURVEILLANCE PARLEMENTAIRE EN SUISSE	74
	LA HAUTE SURVEILLANCE FINANCIÈRE DANS LES PAYS EUROPÉENS	75

Bibliographie	p. 83
Annexe I L'acheminement des informations en vue de la surveillance financière courante	p. 88
Annexe II Les organes de contrôle de la Confédération	p. 90
Annexe III Tableau des différents membres et présidents de la Délégation et des commissions des finances de 1903 à 2001	p. 91
Table des matières	p. 103