

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Délégation de surveillance
de la NLFA
CH-3003 Berne
www.parlement.ch
nad.dsn@parl.admin.ch

Lignes directrices de la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN)

Adoptées par la DSN le 12 septembre 2007

**Abrogées le 30 novembre 2019 par décision de la DSN du
23 octobre 2019**

1. Objet des lignes directrices

Le présent document adopté par la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) réglemente et matérialise les aspects suivants de l'activité de la DSN :

- son rôle
- ses droits et ses obligations
- le maintien du secret de fonction
- les procès-verbaux et la documentation
- la communication
- son organisation et son mode de travail
- ses recommandations

Il repose notamment sur les bases légales suivantes :

- Constitution fédérale
- Loi sur le transit alpin¹
- Loi sur le Parlement²
- Ordonnance sur l'administration du Parlement³

Dans l'annexe 1, la DSN donne son avis politique sur l'orientation stratégique de la haute surveillance de la NLFA.

Remplacé par le chiffre 9, nouveau tiret 3.

2. Relation avec les principes d'action de la CPSur

Les *Principes d'action de la haute surveillance sur la NLFA*⁴ constituent le fondement des présentes lignes directrices de la DSN. Ils régissent les responsabilités politiques et la coordination entre les organes parlementaires associés à la haute surveillance de la NLFA et matérialisent les tâches et les principes fondamentaux du travail de la DSN.

¹ Loi fédérale du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (loi sur le transit alpin ; RS 742.104)

² Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl ; RS 172.10)

³ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA ; RS 171.115)

⁴ Principes d'action du 6 décembre 2004 guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), adoptée par la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) élargie au collège présidentiel des Commissions des transports et des télécommunications (CTT)



Modifications dans les principes d'action, seront adoptées par les collèges présidentiels (présidents et vice-présidents) des commissions de surveillance, de la Délégation des finances et des CTT, en vertu de l'art. 49 LParl.

Les *Lignes directrices de la DSN* définissent le mode de travail de la DSN qui ressortit à la sphère de compétences et de responsabilité exclusive de la DSN.

La DSN est seule compétente pour modifier les lignes directrices.

3. Rôle de la DSN

L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et sur l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération⁵. La haute surveillance de l'Assemblée fédérale sur la réalisation de la NLFA incombe à la DSN⁶. Le mandat de haute surveillance ne confère pas la compétence d'annuler ou de modifier des décisions⁷.

Le cadre juridique dans les limites duquel la DSN peut agir est défini par la Constitution fédérale et par le Parlement : la DSN ne revêt par le rôle du maître d'ouvrage (constructeur), n'exerce pas la surveillance immédiate (Conseil fédéral, DETEC, OFT) et n'est pas investie de fonctions judiciaires (Tribunal administratif fédéral, Tribunal fédéral).

4. Droits et obligations

La DSN a les mêmes droits et obligations que les autres délégations de haute surveillance du Parlement (Délégation des finances, DélFin, et Délégation des commissions de gestion, DélCdG)⁸.

Elle n'a aucune compétence législative.

Droits

- *Droits à l'information* : la DSN ne peut se voir opposer aucune obligation de confidentialité par les instances soumises à sa surveillance⁹ et elle a accès à toutes les informations dont elle a besoin pour exercer ses attributions¹⁰. Elle peut en outre demander à des personnes ou à des services extérieurs à l'administration qu'ils lui fournissent des renseignements ou des documents, dans la mesure où l'exercice de ses attributions en matière de haute surveillance l'exige¹¹.

⁵ Art. 169, al. 1, Constitution fédérale (cst.; RS 101)

⁶ Art. 20, al. 3, loi sur le transit alpin

⁷ Art. 26, al. 4, LParl

⁸ Art. 20, al. 3, 3^e phrase, loi sur le transit alpin

⁹ Art. 169, al. 2, cst. et art. 20, al. 3, loi sur le transit alpin

¹⁰ Art. 154, al. 1, LParl

¹¹ Art. 153, al. 2, LParl



- *Droit de soumettre des propositions aux commissions* : en plus des droits et obligations spéciaux que lui confèrent ses attributions de haute surveillance, la DSN a le droit d'adresser des propositions aux commissions¹². Ces dernières doivent tenir un vote sur la proposition de la délégation même si celle-ci ne fait l'objet d'aucune discussion. En revanche, il n'est pas nécessaire de coordonner l'examen de la proposition dans les commissions comme cela doit se faire dans la procédure de co-rapports.
- *Aucun droit de soumettre des propositions au Parlement* : contrairement aux commissions parlementaires, la DSN n'est pas habilitée à adresser des propositions au Parlement.

Obligations

- *Obligation de maintenir le secret de fonction* : les délibérations des commissions sont confidentielles¹³. Les députés sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur activité parlementaire et qui doivent être tenus secrets ou être traités de manière confidentielle pour préserver des intérêts publics ou privés prépondérants, en particulier pour garantir la protection de la personnalité ou pour ne pas interférer dans une procédure en cours¹⁴. La DSN prend des mesures appropriées pour garantir le maintien du secret¹⁵. Elle peut notamment prévoir que les informations soumises au secret de fonction soient communiquées uniquement à un comité¹⁶.
- *Obligation de rendre des comptes* : la DSN fait annuellement rapport sur ses activités de surveillance aux Commissions des finances (CdF), aux Commissions de gestion (CdG) et aux Commissions des transports et des télécommunications (CTT)¹⁷.

5. Maintien du secret de fonction

Relation entre les droits à l'information et le maintien du secret de fonction

Il faut clairement distinguer entre la réquisition d'informations par la DSN (*droits à l'information*) et la communication de ces informations vers l'extérieur (*obligation de maintenir le secret de fonction*).

Les instances surveillées doivent en principe fournir à la DSN toutes les informations que celle-ci leur demande.

¹² Art. 20, al. 3, 2^e phrase, loi sur le transit alpin, en relation avec l'art. 51, al. 4, LParl

¹³ Art. 47 LParl

¹⁴ Art. 8 LParl

¹⁵ Art. 153, al. 7, LParl

¹⁶ Art. 150, al. 3, LParl

¹⁷ Art. 20, al. 5, loi sur le transit alpin



En contrepartie, la DSN doit prendre des dispositions appropriées pour en garantir la confidentialité, autrement dit pour garantir le secret de fonction, par exemple en limitant le cercle des bénéficiaires de ces informations au sein de la délégation.

Compte tenu de ses droits étendus en matière d'accès aux informations, d'une part, et de son obligation de garantir le secret de fonction, d'autre part, la DSN doit constamment peser les intérêts en présence afin de justifier l'étendue et la portée des informations exigées (qu'est-ce que la DSN veut savoir ?) et sa communication (que communique-t-elle ?).

Check-list pour la pesée des intérêts

- a) *Compétence* : les informations souhaitées sont-elles véritablement utiles pour exercer la haute surveillance sur la NLFA ? Sont-elles de la compétence de la DSN ?
- b) *Objectif* : quelle est la mission concrètement ? Quel objectif ou but la DSN poursuit-elle dans ce cas précis ?
- c) *Nécessité* : de quelles informations la DSN a-t-elle concrètement besoin pour atteindre cet objectif ? Lui est-il impossible de tirer des conclusions sans les informations désirées ?
- d) *Source* : auprès de quelle instance (Conseil fédéral, département, office, constructeur, tiers, particulier) et de quelle manière (oralement ou par écrit) la DSN requiert-elle les informations ?
- e) *Forme* : sous quelle forme les informations doivent-elles être mises à sa disposition (par écrit, oralement) ?
- f) *Mesures ordinaires de maintien du secret* : les mesures ordinaires de maintien du secret adoptées par la DSN sont-elles suffisantes ?
- g) *Mesures de maintien du secret particulières* : est-il nécessaire de prendre des mesures supplémentaires afin de garantir la confidentialité de l'information ? (classification des documents, restriction du cercle des destinataires, création d'un comité, consultation des documents sur place, au secrétariat ou juste avant la séance, informations orales plutôt que documents écrits, etc.)
- h) *Violation du secret de fonction* : quelles sont les conséquences d'une violation du secret de fonction par la DSN (procédure disciplinaire, enquête pénale, prétentions en dommages-intérêts, etc.) ? Quelles mesures la DSN prévoit-elle en cas de violation du secret de fonction ?
- i) *Communication* : comment la DSN communique-t-elle ses constatations et ses conclusions ? Quelles informations confidentielles la DSN transmet-elle ou publie-t-elle ? Quelle est sa marge discrétionnaire ? Quels sont les intérêts prédominants ?



Confidentialité

Les délibérations de la DSN¹⁸, ses procès-verbaux et les autres documents qui émanent d'elle, de même que les documents qui ont été établis ou transmis par une autorité, un service officiel ou une personne à la demande de la DSN sont confidentiels.

Les membres de la DSN sont liés par l'obligation de maintenir le secret.

Indiscrétions

Toute violation de la confidentialité des travaux de la DSN (indiscrétions) contrevient à la loi et entrave l'exercice efficace de la haute surveillance parlementaire. Les indiscrétions peuvent porter atteinte à la crédibilité de la DSN, c'est pourquoi :

- la DSN prend des mesures pour empêcher les indiscrétions ;
- le président et le vice-président peuvent décider de restreindre l'accès à certains documents ou de les distribuer à très brève échéance ;
- la DSN se réserve le droit de prendre d'autres mesures en cas d'indiscrétions graves.

Si un député enfreint gravement les prescriptions en matière d'ordre ou de procédure, ou s'il viole le secret de fonction, le bureau du conseil concerné peut lui infliger un blâme ou l'exclure pour six mois au plus des commissions dont il est membre¹⁹.

6. Procès-verbaux et documents

Les commissions et les délégations de surveillance règlent la remise des procès-verbaux relatifs à des sujets qui touchent la haute surveillance²⁰.

Le traitement des procès-verbaux et autres documents produits par la DSN ou par un comité de la DSN fait l'objet des « Instructions de la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) des Chambres fédérales relatives au traitement de ses procès verbaux et autres documents ».

7. Communication

Les conseils et leurs organes informent le public de leurs travaux en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose²¹.

La DSN informe le public régulièrement et en temps opportun de ses activités²².

¹⁸ Art. 47, al. 1, LParl

¹⁹ Art. 13, al. 2, LParl

²⁰ Art. 6, al. 5, OLPA

²¹ Art. 5, al. 1, LParl

²² Principes d'action de la haute surveillance sur la NLFA, ch. 4.1



Dans ses activités de communication, la DSN veille à respecter le partage des compétences et des responsabilités politiques entre la surveillance, qui est exercée par le Conseil fédéral et les autorités fédérales, et la haute surveillance, exercée par le Parlement.

Les autorités fédérales (Conseil fédéral, département, office) *informent* sur le projet, les coûts, les crédits, les délais et les risques. La DSN apprécie et *commente* ces informations²³.

Les interlocuteurs de la DSN vis-à-vis du public sont le président et le vice-président de la délégation²⁴.

8. **Organisation et mode de travail**

- *Principe de la responsabilité politique collective* : la DSN part du principe que la responsabilité politique de la haute surveillance de la NLFA doit être endossée solidairement par tous ses membres.
- *Représentation paritaire des partis* : la DSN est attachée à la pratique actuelle des bureaux consistant à déterminer la composition de la délégation en veillant à la représentation paritaire des partis pour le Conseil national (membres de la DSN issus de la chambre du peuple) et pour le Conseil des Etats (membres de la DSN issus de la chambre des cantons).
- *Pas de spécialisation* : la DSN est opposée à l'instauration d'un système de spécialisation où certains membres seraient désignés comme personne de référence pour certains dossiers.
- *Pas de suppléance* : la DSN est opposée à la représentation des membres absents.
- *Pas de comités permanents* : la DSN est opposée à la création de comités permanents (sous-commissions). Dans des cas exceptionnels, il reste toutefois possible de créer un groupe de travail pour étudier une situation concrète, clairement délimitée.
- *Entretiens avec le chef du DETEC* : la DSN invite régulièrement le chef de département compétent à des entretiens afin de discuter de questions stratégiques en rapport avec la surveillance de la NLFA et de recommandations formulées par la DSN à l'intention des instances surveillées.

²³ Convenu et inscrit dans la Stratégie de communication NLFA de l'OFT de 2003

²⁴ Principes d'action de la haute surveillance sur la NLFA, ch. 4.3



9. **Recommandations**

- *Recommandations formulées dans le rapport d'activité de la DSN* : dans son rapport d'activité, la DSN adresse des recommandations claires aux instances surveillées (Conseil fédéral, département, office, constructeurs) et à ses commissions mères (CdF, CdG, CTT). Les recommandations sont numérotées et récapitulées en annexe au rapport d'activité.
- *Recommandations aux commissions mères* : la DSN adresse des recommandations claires aux CdF, aux CdG et aux CTT par le biais des comptes rendus oraux de ses membres dans les commissions mères.
- *Le secrétariat de la DSN dresse une liste de toutes les recommandations de la DSN et de leur mise en œuvre par leurs destinataires.*



Orientation stratégique de la haute surveillance de la NLFA : évaluation

Fin 2006 et début 2007, la délégation a mené une réflexion de fond sur l'orientation stratégique de ses tâches de haute surveillance, en analysant plus particulièrement comment la haute surveillance parlementaire de la NLFA pourrait être optimisée. Elle a envisagé plusieurs stratégies.

1. Prise en charge de la haute surveillance de la NLFA par d'autres instances du Parlement

Le Parlement a institué la DSN en 1998 par le biais de l'arrêté sur le transit alpin. Selon le projet du Conseil fédéral, la haute surveillance parlementaire sur la réalisation de la NLFA aurait dû être assumée par les organes de contrôle prévus dans la loi sur le Parlement (haute surveillance financière par les CdF et la DélFin, haute surveillance administrative par les CdG). L'idée d'une délégation de surveillance spéciale avait été avancée dans des co-rapports des deux CdF aux CTT. L'hypothèse y était notamment développée qu'il serait plus judicieux, dans l'optique des coûts administratifs, qu'il n'y ait qu'un seul interlocuteur en charge de la haute surveillance parlementaire. Cela pourrait aussi empêcher l'administration de monter les différents organes parlementaires les uns contre autres dans le cadre d'une stratégie *divide et impera* (diviser pour régner).

- En cas de *dissolution de la DSN*, la haute surveillance et la responsabilité politique devraient être assumées par *les CdF, la DélFin et les CdG*, comme le prévoit la loi sur le Parlement. Cela reviendrait à restaurer le système de haute surveillance de la NLFA en vigueur avant 1998.
- Le remplacement pur et simple de la DSN par un comité mixte composé d'experts et de députés n'est pas possible sur le plan juridique car on aurait alors affaire à une *commission extraparlamentaire* qui ne serait pas régie par la loi sur le Parlement. Les commissions extraparlamentaires remplissent d'importantes fonctions scientifiques et ont l'avantage de représenter un large éventail d'intérêts. Elles ne peuvent toutefois prendre en charge des fonctions de haute surveillance qui incombent au Parlement. Fin 2006, dans le cadre de la réforme de l'administration 2005–2007, le Conseil fédéral a par ailleurs réduit de 199 à 51 le nombre des commissions extraparlamentaires.
- Une *commission spéciale* qui serait investie de tâches de haute surveillance en plus de ses fonctions législatives devrait se composer de deux commissions, l'une pour le Conseil national l'autre pour le Conseil des Etats, en raison du système parlementaire bicaméral. Cette commission serait en outre tenue par une obligation de confidentialité, ce qui se traduirait, par exemple, par un nombre très réduit de membres ou par la création de sous-commissions ou d'une délégation instituée sur le même modèle que la DélFin ou que la DélCdG. Une commission spéciale investie de telles fonctions législatives et de contrôle pour un seul projet serait une première dans les annales du Parlement. Outre qu'elle serait peu judicieuse du point de vue des coûts de l'administration, elle serait aussi en concurrence avec les commissions de contrôle (CdG et CdF) et les commissions législatives (CTT) déjà en place.



2. Optimisation de la haute surveillance exercée par la DSN dans le cadre d'une révision du droit en vigueur

Anticipant sur une éventuelle révision de l'arrêté sur le transit alpin dans le cadre de la vue d'ensemble sur le FTP, la DSN s'est demandée s'il était possible d'optimiser sa fonction de haute surveillance par le biais d'une modification du droit en vigueur.

- Fin 2004, lors de la préparation des principes d'action, l'*élargissement de la sphère de compétences de la DSN* à la haute surveillance sur tous les projets FTP avait été rejeté par la CPSur.
- *L'inscription des attributions, des droits et des obligations de la DSN dans la loi sur le Parlement* plutôt que dans l'arrêté sur le transit alpin a été jugée peu opportune en raison de la durée limitée du mandat de la DSN, qui prendra fin avec l'achèvement du projet NLFA.
- Un *compte rendu direct de la DSN au Parlement* plutôt qu'à ses six commissions mères simplifierait la procédure et réduirait la charge de coordination. Elle entraînerait toutefois des inconvénients en termes d'actualité des informations sur la NLFA mises à la disposition des commissions mères. La DSN a donc rejeté cette approche.
- La *réduction du nombre des membres de la DSN de douze à six délégués* des six commissions mères (sur le même modèle que la DélFin ou que la DélCdG) permettrait certes d'optimiser la situation sur le plan du coût de l'activité administrative, mais compte tenu de la portée politique et financière de la NLFA ainsi que de l'importance d'une représentation paritaire des partis (responsabilité assumée collectivement), la DSN a renoncé à étudier cette idée.

3. Optimisation de la haute surveillance exercée par la DSN dans le cadre du droit en vigueur

Des discussions ont été menées sur les différentes manières d'optimiser les activités de la DSN dans les limites du droit actuel. Les décisions prises ont été intégrées dans les lignes directrices de la DSN.

4. Conclusions de la DSN

La DSN est parvenue à la conclusion qu'une modification radicale des modalités de la haute surveillance était soit exclue sur le plan juridique (haute surveillance exercée par une commission extraparlamentaire mixte composée de députés et d'experts), ou alors qu'elle comporterait beaucoup d'inconvénients et ne serait pas optimale du point de vue des coûts administratifs (sous-commission investie de vastes compétences législatives et de contrôle).

Elle s'est aussi refusée à poursuivre dans la voie d'une révision du droit en vigueur qui aurait eu pour but d'inscrire la DSN dans la loi sur le Parlement, de rationaliser les procédures (par des comptes rendus adressés directement au Parlement) ou d'étendre ses attributions à l'ensemble des projets FTP. Ces idées avaient déjà été discutées et rejetées lors de l'élaboration des principes d'action de la CPSur, fin 2004.



La DSN est convaincue qu'il faut veiller à ne pas confondre les responsabilités du Parlement avec celles de l'administration. Elle estime qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des changements fondamentaux au système de haute surveillance adopté par le Parlement en 1998 ou de modifier le cadre légal régissant ses activités. Les bases légales actuelles de la haute surveillance de la NLFA et les principes d'action de la CPSur concernant la haute surveillance sur la NLFA réglementent et matérialisent clairement les compétences, les droits et les obligations ainsi que les responsabilités politiques au niveau du Parlement. La DSN ne juge donc pas nécessaire de modifier lesdits principes. L'avis exprimé par la CPSur à fin 2006 rejoint cette position.