



17.495

Initiative parlementaire Dissolution de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales

Rapport de la Commission des finances du Conseil des Etats

du 19 octobre 2018

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur le transit alpin, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

19 octobre 2018

Au nom de la commission:
Hannes Germann, président

Condensé

La Commission des finances du Conseil des Etats vous soumet un projet de modification de la loi sur le transit alpin (LTrAlp) qui vise à permettre la dissolution de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales (DSN) au terme de la législature 2015–2019. En avril 2017, la DSN avait décidé, pour des motifs liés aux projets et à l'organisation, de se fixer comme échéance la fin de la législature en cours pour être dissoute. Les Commissions des finances, les Commissions de gestion et les Commissions des transports et des télécommunications des deux conseils ainsi que la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) ont donné leur approbation. Après l'abrogation des dispositions concernées dans la LTrAlp et la dissolution de la DSN, la poursuite de la haute surveillance de l'Assemblée fédérale sur la construction de la NLFA sera assurée, jusqu'à la fin du projet (prévue pour 2026 environ), par les organes permanents chargés de la haute surveillance parlementaire, en vertu des dispositions relatives à la haute surveillance contenues dans la loi sur le Parlement (LParl).

Rapport

1 Genèse

1.1 Origine et tâche de la DSN

Depuis le 1^{er} janvier 1999, la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales (DSN) exerce la haute surveillance concomitante sur la *construction* de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). Les Commissions des finances (CdF), les Commissions de gestion (CdG) et les Commissions des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil national et du Conseil des Etats délèguent chacune deux de leurs membres à la DSN, laquelle se compose donc de douze membres. Les tâches, les droits et les obligations de la délégation, ainsi que sa composition, la désignation de ses membres et de son collègue présidentiel et son devoir de rendre des comptes sont définis à l'art. 20, al. 3 à 5, de la loi du 4 octobre 1991 sur le transit alpin (LTrAlp)¹.

La DSN vérifie si les prestations livrées sont conformes, en termes de qualité, aux commandes passées par la Confédération et si les coûts, les échéances, les crédits alloués par le Parlement ainsi que le cadre juridique et organisationnel sont respectés. Sa mission consiste aussi à contrôler l'organisation des projets et de la surveillance, ainsi que l'exercice effectif, par le Conseil fédéral, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'Office fédéral des transports (OFT), de leurs fonctions de surveillance et de conduite. La haute surveillance sur l'*exploitation* des ouvrages de la NLFA incombe aux CdF et aux CdG.

1.2 Date de la dissolution de la DSN

Depuis 2015, la DSN s'est longuement interrogée sur la meilleure manière d'exercer la haute surveillance parlementaire sur la construction de la NLFA en conformité avec l'avancement du projet, après la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard. Elle s'est donc aussi demandé quel serait le moment le plus adéquat pour dissoudre la DSN et transférer les tâches qui lui incombent encore aux organes de haute surveillance ordinaires que sont les CdF, les CdG et la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin). Le 12 avril 2017, elle a décidé de prévoir sa dissolution pour la fin de la législature 2015–2019.

Dans son rapport d'activité 2016 du 26 avril 2017² (17.005), la DSN a informé les commissions dont ses membres sont issus (CdF, CdG et CTT des deux conseils) ainsi que la DéFin de sa décision et des raisons qui l'ont motivée (cf. ch. 2). Les commissions en question en ont pris acte. La DéFin s'est félicitée explicitement de la décision de la DSN. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont pris acte de la

¹ RS 742.104

² FF 2017 5081

décision de la DSN à la session d'été 2017, lors de l'examen du rapport d'activité 2016 de la DSN.

Le 19 septembre 2017, les présidentes et présidents des commissions dont est issue la DSN ainsi que les présidents de la DélFin et de la DSN se sont réunis pour une séance de coordination. Lors de cette séance, les différents présidentes et présidents ont confirmé que les CdF, les CdG, les CTT et la DélFin approuvaient la dissolution de la DSN au 1^{er} décembre 2019. La mise en œuvre de cette dissolution requiert toutefois une adaptation de la LTrAlp. Les présidentes et présidents ont convenu qu'une initiative de commission allant dans ce sens serait déposée par la Commission des finances du Conseil des Etats (CdF-E), l'une des six commissions dont proviennent les membres de la DSN. Cette procédure a été approuvée par les commissions concernées et la DélFin.

1.3 Elaboration d'un avant-projet

Le 9 octobre 2017, la CdF-E a décidé, à l'unanimité, d'adapter les dispositions légales en vigueur afin que la DSN puisse être dissoute à la fin de la législature 2015–2019.

La décision de la CdF-E a été soumise à la Commission des finances du Conseil national (CdF-N), conformément à l'art. 109, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)³. Après avoir examiné la proposition de l'initiative lors de sa séance du 12 décembre 2017, la CdF-N a approuvé, à l'unanimité, la décision de la CdF-E.

Cette dernière a ensuite chargé le secrétariat des CdF et de la DélFin de lui soumettre un projet d'acte. Elle a examiné le projet en question à sa séance du 19 octobre 2018 et l'a approuvé à l'unanimité.

1.4 Procédure de consultation

La commission a décidé de ne pas organiser de consultation sur son projet. Conformément à l'art. 3a, al. 1, let. a, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)⁴, il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsque le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre autorités fédérales. La dissolution de la DSN touche uniquement à l'organisation du Parlement – concrètement, à la compétence et à la responsabilité en matière de haute surveillance parlementaire. Les cantons, les communes et les villes ne sont pas concernés par ce changement, pas plus que l'économie, la société et l'environnement.

³ RS 171.10

⁴ RS 172.061

2 **Grandes lignes du projet**

Ce sont avant tout les motifs suivants liés à l'état d'avancement des projets et à sa propre organisation qui ont motivé la décision de la DSN de se dissoudre à la fin de la législature 2015–2019:

- La mise en œuvre du projet de la NLFA est déjà bien avancée. La majeure partie des ouvrages, dont les tunnels de base du Lœtschberg et du Saint-Gothard, ont été réalisés et mis en service. Plus de 80 % du projet de la NLFA ne sont plus soumis à la haute surveillance de la DSN.
- La mise en exploitation du dernier ouvrage, le tunnel de base du Ceneri, est prévue pour fin 2020. Comme les deux tubes du tunnel sont excavés, il n'y a plus de risques géologiques liés à l'excavation. Le montage des équipements ferroviaires a commencé. Pour ce qui est de la préparation de la mise en exploitation, il est possible de s'appuyer sur les expériences réalisées avec les tunnels de base du Lœtschberg et du Saint-Gothard. Les risques restants sont identifiés et gérés.
- Les coûts prévisionnels pour l'ensemble de la NLFA ont pu être réduits d'un milliard de francs environ au cours des cinq dernières années. Les coûts finaux prévisionnels sont largement inférieurs au crédit d'ensemble disponible. Les risques sur les coûts restants sont faibles.
- Les décomptes finaux des derniers ouvrages de la NLFA, dont les tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri, seront disponibles au plus tôt en 2026, d'après les estimations de l'OFT. La DSN estime qu'il serait disproportionné de maintenir sa haute surveillance jusqu'à la présentation de ces décomptes finaux.
- Du point de vue des projets exclusivement, il serait judicieux de dissoudre cet organe à la fin de l'année 2020, date correspondant à l'échéance prévue pour la mise en exploitation du tunnel de base du Ceneri. Cette solution nécessiterait toutefois, lors du prochain changement de législature, que les commissions d'origine (CdF, CdG, CTT) délèguent des membres à la DSN pour une année seulement. De plus, en cas de changement dans la composition de la délégation, il faudrait assurer le transfert de connaissances et reconstituer un savoir-faire pour une ou deux séances seulement en 2020. La DSN a donc estimé, pour des questions pratiques, que cette solution était peu appropriée.

Les considérations financières n'ont joué qu'un rôle secondaire dans la décision de la DSN de se dissoudre, puisque le nombre de jours de séance et le volume du rapport d'activité avaient déjà été fortement réduits au fur et à mesure de l'avancement du projet (cf. ch. 4.1).

3 Commentaires par article

3.1 Loi du 4 octobre 1991 sur le transit alpin

La dissolution de la DSN requiert l'abrogation de l'art. 20, al. 3, 4 et 5, LTrAlp.

Art. 20, al. 3

L'al. 3 définit le mandat de la DSN (haute surveillance de l'Assemblée fédérale sur la réalisation de la NLFA), sa composition (membres issus des CdF, des CdG et des CTT des deux conseils) ainsi que ses droits et ses obligations conformément aux art. 51 (Délégation des finances), 154 (Droits à l'information des délégations de surveillance) et 155 LParl (Audition par les délégations des commissions de surveillance de témoins ou de personnes appelées à fournir des renseignements).

Avec l'abrogation de l'al. 3, la haute surveillance de l'Assemblée fédérale sur la réalisation de la NLFA n'incombera plus à la DSN. À partir de l'entrée en vigueur de la modification de la LTrAlp, c'est la LParl qui s'appliquera, plus précisément les dispositions relatives à la haute surveillance exercée par les CdF sur l'ensemble des finances de la Confédération (art. 50, al. 1), à l'examen et à la surveillance de l'ensemble des finances de la Confédération par la DélFin (art. 51, al. 2) et à la haute surveillance exercée par les CdG sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux, de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, du Ministère public de la Confédération lui-même et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 52, al. 1). La haute surveillance de l'Assemblée fédérale sur la construction de la NLFA continuera donc d'être assurée sans interruption après la dissolution de la DSN.

Le 19 septembre 2017, les présidentes et présidents des CdF, des CdG, de la DélFin et de la DSN ont convenu que, après la dissolution de la DSN, la haute surveillance *concomitante* sur la construction de la NLFA serait exercée par la DélFin jusqu'à la fin du projet (présentation des décomptes finaux de tous les ouvrages prévue pour 2026 environ). Cette dernière s'était déjà acquittée de cette tâche avant l'institution de la DSN. En outre, conformément au droit en vigueur (art. 3 de l'arrêté du 16 septembre 2008 sur le financement du transit alpin⁵), le rapport de situation que l'administration est tenue de dresser régulièrement est destiné à la DSN et à la DélFin. Enfin, la DSN et la DélFin disposent, en tant que délégations de haute surveillance, des mêmes droits en matière d'information (art. 154 LParl) et d'audition de témoins (art. 155 LParl).

Une fois que la DSN aura été dissoute, les dispositions de l'al. 3 concernant la composition de la délégation deviendront sans objet, raison pour laquelle il convient de les abroger.

⁵ Arrêté fédéral du 16 septembre 2008 concernant l'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA (FF 2008 7757).

Art. 20, al. 4

L'al. 4 règle la désignation des membres de la DSN par les CdF, les CdG et les CTT, l'exercice de la présidence pendant un an à tour de rôle par un député du Conseil national et par un député du Conseil des Etats et accorde, pour le reste, à la DSN la compétence de se constituer elle-même.

La dissolution de la délégation rend ces dispositions obsolètes; celles-ci peuvent donc être abrogées.

Art. 20, al. 5

Cet alinéa oblige la DSN à rendre des comptes aux CdF, aux CdG et aux CTT (présentation annuelle d'un rapport sur son activité de surveillance).

Depuis 1999, la DSN rédige chaque année un rapport à l'intention des commissions dont sont issus ses membres et elle le rend public. Depuis 2005, un numéro d'objet est attribué à ce rapport d'activité, qui est systématiquement traité par les deux conseils. Les CdF et les CdG rendent compte chaque année en alternance du rapport devant les Chambres fédérales.

Dans la perspective du transfert des tâches et responsabilités de la DSN aux organes de surveillance permanents du Parlement, les présidentes et présidents des CdF, des CdG, des CTT et de la DélFin ont demandé à la DSN, le 19 septembre 2017, d'établir un rapport final au 30 juin 2019, dans lequel elle donnera son appréciation des coûts, de l'utilisation des crédits, du respect de la planification et des risques pour l'ensemble du projet de la NLFA (état au 30.6.2019), indiquera quelles tâches devront encore être terminées après 2019 et à quelles parties du projet la haute surveillance devra encore vouer une attention particulière à partir de 2020. La DSN approuve cette demande et rédigera un rapport à l'intention des commissions dont elle est issue et de la DélFin, dans lequel elle rendra compte de ses activités en 2018 et au premier semestre 2019 et fournira les informations demandées. Ce rapport d'activité final sera adopté par la DSN au début du mois de novembre 2019, puis soumis aux commissions dont la DSN est issue et aux conseils pour prise de connaissance.

En abrogeant l'al. 5, l'obligation faite à la DSN d'établir un rapport d'activité et de présenter ce dernier aux conseils est supprimée. La DélFin, qui continuera d'exercer la haute surveillance financière concomitante sur la construction de la NLFA, est tenue de rendre compte de son activité aux CdF (art. 51, al. 2, LParl). Elle rédige chaque année à l'intention de ces dernières un rapport qui est ensuite publié.

Digression: pas d'abrogation de l'art. 20, al. 1 et 2

Les dispositions de l'art. 20, al. 1 et 2, LTrAlp, qui règlent le devoir d'information du Conseil fédéral à l'égard des Chambres fédérales, ne sont pas touchées par la dissolution de la DSN.

Le rapport rendant compte de l'état de réalisation du projet, des dépenses effectuées et imputées sur la base des crédits d'engagements octroyés, ainsi que de la charge qui en a résulté pour la Confédération et des coûts que celle-ci devrait vraisemblablement supporter à l'avenir (art. 20, al. 1, LTrAlp) est adressé à la DSN et à la

DéFin, comme le prévoit l'art. 3 de l'arrêté sur le financement du transit alpin. A partir du moment où la DSN aura été dissoute, la haute surveillance financière concomitante sur la réalisation de la NLFA sera exercée par la DéFin. L'obligation du Conseil fédéral d'informer régulièrement les Chambres fédérales doit par conséquent être maintenue même après la dissolution de la DSN.

Chaque fois qu'il sollicite un nouveau crédit, le Conseil fédéral est en outre tenu d'informer les Chambres fédérales sur les coûts globaux prévus pour la réalisation du projet et sur le calcul de rentabilité mis à jour (art. 20, al. 2, LTrAlp). Cette disposition a été appliquée, les dernières fois, lors du relèvement du crédit global de la NLFA en 2004⁶ et lors de l'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA en 2008⁷. C'est le Parlement, et non l'organe chargé de la haute surveillance concomitante, qui a compétence pour modifier le crédit d'ensemble. Le présent projet porte uniquement sur la dissolution de la DSN et ses conséquences sur l'organisation de la haute surveillance. La question d'une modification du devoir d'information du Conseil fédéral en cas d'augmentation du crédit d'ensemble pour la NLFA n'est donc pas abordée dans ce projet.

Date de l'entrée en vigueur

L'abrogation de l'art. 20, al. 3 à 5, LTrAlp est sujette au référendum (art. 141 Cst.). S'il est établi qu'aucun référendum n'a abouti contre la loi, celle-ci entre en vigueur le 1^{er} décembre 2019, à savoir à la fin de la législature 2015–2019.

Etant donné que la modification législative ne concerne que l'organisation du Parlement, le projet d'acte prévoit, pour le cas où cette modification ne pourrait entrer en vigueur le 1^{er} décembre 2019, de confier à la Conférence de coordination (Bureau du Conseil national et Bureau du Conseil des Etats) la responsabilité de fixer la date de l'entrée en vigueur.

3.2 Digression: arrêté sur le financement du transit alpin

La DSN est mentionnée non seulement dans la LTrAlp, mais également à l'art. 3 de l'arrêté sur le financement du transit alpin. Comme il s'agit d'un arrêté fédéral simple, aucune adaptation n'est nécessaire du point de vue juridique, d'après l'Office fédéral de la justice. Lorsque le financement de la NLFA sera terminé, l'arrêté deviendra obsolète et n'aura donc pas besoin d'être abrogé. Avec la dissolution de la DSN, la disposition prévoyant que le DETEC rend compte à la DéFin et à la DSN de l'avancement des travaux de construction et de l'évolution des coûts perd son effet uniquement en ce qui concerne la DSN. L'obligation de présenter un rapport à la DéFin reste valable.

⁶ Arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA I (FF 2004 3459).

⁷ FF 2008 7757

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les conséquences du projet sur l'état du personnel et les finances du Parlement restent très limitées.

La dissolution de la DSN mettra fin au versement des indemnités allouées à ses douze membres pour leur participation aux séances, dont le montant annuel s'élève à quelque 20 000 francs. Le nombre et la durée des séances de la DSN ont été réduites au fur et à mesure de l'avancement du projet. Seules trois séances sont encore prévues pour 2019. L'ampleur des économies qui seront réalisées dépendra du temps que la DélFin, les CdF, les CdG et les CTT consacreront au projet de construction de la NLFA et de leurs efforts de coordination. Si la DélFin, les CdF et les CdG s'acquittent de leurs tâches de haute surveillance dans ce domaine lors de leurs séances de commission et de sous-commission ordinaires, aucune indemnité de séance supplémentaire ne devra être versée.

La dissolution de la DSN n'aura que des conséquences marginales pour les Services du Parlement. Les travaux de secrétariat de la DSN sont effectués par le secrétariat des CdF et de la DélFin (Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin, SPFA). Le SPFA continuera d'apporter ce soutien à la DélFin lorsque celle-ci reprendra la haute surveillance *concomitante* sur la NLFA. Par ailleurs, la dissolution de la DSN peut être prise en compte dans le cadre des systèmes informatiques actuels des Services du Parlement (Internet, extranet, gestion électronique des documents) sans incidences sur les coûts.

4.2 Consultation de documents après la dissolution de la DSN

En vertu de l'art. 6, al. 5, de l'ordonnance du 3 octobre 2003 sur l'administration du Parlement (OLPA)⁸, les commissions et les délégations de surveillance règlent la remise des procès-verbaux relatifs à des sujets qui touchent la haute surveillance. Les dispositions concernant la remise des procès-verbaux s'appliquent par analogie à leurs documents des commissions (art. 8 OLPA).

Se fondant sur l'OLPA, la DSN a édicté, le 12 septembre 2007, des instructions relatives au traitement de ses procès-verbaux et autres documents. Celles-ci prévoient notamment que la présidente ou le président de la DSN peut autoriser une personne qui n'est pas membre de la DSN à consulter un procès-verbal de la délégation ou d'un comité de la DSN à des fins scientifiques ou d'application du droit, si aucune raison majeure ne s'y oppose.

En lien avec la dissolution de la DSN, la question se pose de savoir qui aura compétence, à partir du 1^{er} décembre 2019, pour statuer sur les demandes de consultation de documents à la place de la présidente resp. du président de la DSN. Etant donné

⁸ RS 171.115

que, d'entente avec les commissions d'origine et la DSN, c'est la DélFin qui continuera d'exercer la haute surveillance financière concomitante sur la construction de la NLFA, la CdF-E considère qu'il serait logique que cette compétence soit conférée à la présidente resp. au président de la DélFin. Les directives des CdF et de la DélFin du 19 novembre 2004 concernant le traitement des procès-verbaux et autres documents devraient pour ce faire être complétées. Or, une révision des directives en question est déjà prévue, d'autres adaptations étant nécessaires. Afin d'assurer un transfert de cette compétence sans interruption, les modifications devraient entrer en vigueur le 1^{er} décembre 2019.

Indépendamment de cela, la CdG-N réfléchit actuellement, dans le cadre de l'iv. pa. 15.451 n («Renforcer les Commissions de gestion»), à la manière dont il serait possible d'intégrer dans la LParl des dispositions relatives au maintien du secret et à la consultation des documents qui s'appliquent aussi aux évaluations terminées et à la dissolution d'organes parlementaires. Les modifications correspondantes de la LParl pourront entrer en vigueur au plus tôt en 2020.

5 Bases légales

La modification proposée (abrogation de l'art. 20, al. 3 à 5) de la LTrAlp se fonde sur l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., selon lequel les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Liste des abréviations

CdF	Commissions des finances
CdG	Commissions de gestion
CTT	Commissions des transports et des télécommunications
DéIFin	Délégation des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
LCo	Loi sur la consultation
LParl	Loi sur le Parlement
LTrAlp	Loi sur le transit alpin
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OFROU	Office fédéral des routes
OLPA	Ordonnance sur l'administration du Parlement

