

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Le secrétaire général
CH-3003 Berne

A quoi servent les services parlementaires ?

Exposé de M. Christoph Lanz, secrétaire général de l'Assemblée fédérale, prononcé à l'occasion de la rencontre des présidents des parlements cantonaux

Bâle, Hôtel de Ville, le 26 septembre 2008

Monsieur le Président du Grand Conseil du Canton de Bâle-Ville,
Mesdames et Messieurs les Présidents des parlements cantonaux,
Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de vous dire combien je suis heureux d'être parmi vous. En effet, cette journée est, pour moi, importante à double titre : d'une part, je vais présenter aujourd'hui mon premier exposé en tant que nouveau secrétaire général de l'Assemblée fédérale et, d'autre part, cette manifestation a pour cadre la rencontre des présidents des parlements cantonaux qui a lieu dans ma cité d'origine. C'est donc avec un plaisir tout particulier que je remercie chaleureusement le Président du Grand Conseil du Canton de Bâle-Ville pour son aimable invitation.

J'ai intitulé mon exposé de manière délibérément provocante : « à quoi servent les services parlementaires ? ». Certains me diront peut-être « A rien ! », tandis que d'autres me répondront « Ils sont indispensables » ou encore « Ils peuvent éventuellement être utiles ». Mais on peut aussi se poser d'autres questions : à qui les services parlementaires servent-ils ? Quelles sont leurs missions ? Où les limites de leur action se situent-elles ? A quels défis sont-ils confrontés ?

Pour illustrer mon propos, je vous présenterai la situation prévalant dans une structure que je connais bien, puisque depuis 26 ans, j'y ai exercé diverses fonctions : il s'agit des Services du Parlement de la Confédération. Il est clair que toutes mes observations ne valent pas forcément pour les cantons. J'espère toutefois pouvoir vous proposer quelques pistes de réflexion s'agissant du rôle des services parlementaires en général, étant entendu que le Parlement fédéral et les parlements cantonaux peuvent beaucoup apprendre les uns des autres, comme je l'ai d'ailleurs constaté à de nombreuses reprises - entre autres dans le cadre de la Société suisse pour questions parlementaires.

1. Principes de base

Aux termes de la Constitution, l'Assemblée fédérale est investie de plusieurs attributions : élaboration et vote des lois, exercice de la haute surveillance sur le Conseil fédéral, l'administration fédérale et les tribunaux fédéraux, vote du budget, participation à



l'élaboration de la politique extérieure et élection des juges et des conseillers fédéraux, notamment. La Constitution fédérale prescrit également l'indépendance du Parlement vis-à-vis du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, conformément au principe de la séparation des pouvoirs.

Les membres de l'Assemblée fédérale sont, pour la plupart, des parlementaires de milice : de fait, ils doivent répartir leur temps et leur énergie entre leur profession et leur mandat parlementaire. Naturellement, selon le métier exercé et les moyens qu'il permet de dégager, il sera plus ou moins facile de concilier un tel mandat avec sa vie professionnelle. Un sondage mené auprès des députés à l'Assemblée fédérale en 2001 a révélé que ceux-ci consacrent à leur mandat en moyenne 27,3 semaines par an, à quoi s'ajoutent 4,9 semaines pour le travail politique non parlementaire. Au vu de ces chiffres, on comprendra que, pour la plupart des députés, il n'est pas toujours aisé de mener de front carrière professionnelle et carrière parlementaire – et je ne parle même pas des autres obligations, notamment familiales.

Contrairement à ce que j'ai cru constater à l'échelon cantonal, le système de milice au Parlement fédéral fait régulièrement débat. En ce qui me concerne, je suis absolument favorable à ce principe, et ce pour deux raisons principalement. D'une part – et cette réalité continue de me frapper –, les parlementaires bénéficient, de par leur profession, d'une expérience et de compétences spécifiques qui sont un enrichissement pour l'institution, et que je ne voudrais pas voir sacrifier sur l'autel d'une professionnalisation qui verrait disparaître députés médecins, avocats, agriculteurs, entrepreneurs, enseignants ou employés de commerce au profit de politiciens de carrière. D'autre part, il me paraît important que les députés conservent un point d'ancrage économique hors mandat, garantissant leur liberté d'opinion et leur indépendance vis-à-vis de leur parti, voire de leurs électeurs.

2. La mission des Services du Parlement

L'article 64 de la loi sur le Parlement dispose que « les Services du Parlement assistent l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions ». A ce titre, ils fournissent les prestations dont les organes du Parlement (conseils, commissions, délégations, présidents) et les députés ont besoin pour remplir au mieux leur mandat constitutionnel.

Les Services du Parlement n'ont aucun mandat politique mais ils travaillent dans un contexte politique. Ils sont les serviteurs de l'institution parlementaire, non des députés eux-mêmes ; c'est ainsi qu'ils travaillent pour les présidents et les membres des conseils et des commissions toutes appartenances politiques confondues, et qu'ils se doivent de décliner les missions à caractère partisan. J'illustrerai cette situation par un exemple datant de mes débuts dans la maison, lorsque j'étais encore jeune secrétaire de commission : Josi Meier, qui allait devenir présidente du Conseil des États, était alors à la tête d'une commission chargée de la révision du droit d'auteur ; à ce titre, elle avait reçu une lettre à remettre aux membres de la commission issus des partis bourgeois. Mais, inflexible, elle m'a chargé de distribuer le document à tous les membres sans exception.



3. Les prestations des Services du Parlement

Les prestations fournies par les Services du Parlement sont au nombre de huit :

- Premièrement, ils planifient et organisent les séances des conseils et des commissions.
Outre les sessions (les conseils siègent au moins 52 jours dans l'année), nous préparons en moyenne 500 séances de commissions d'un ou deux jours. De surcroît, des envois de documents ont lieu en général deux fois par semaine : cela représente au total 50 tonnes de papier par année, dont la production nécessite 100 tonnes de bois, soit l'équivalent d'une forêt grande comme 30 terrains de football !
- Deuxièmement, les Services du Parlement rédigent et traduisent les rapports et les documents de séance, et ils tiennent les procès-verbaux.
Tous les députés reçoivent les documents relatifs aux dossiers dont ils s'occupent. Traduits dans une autre langue officielle au moins, ces documents sont souvent disponibles dans les trois langues. Pour ce qui est des procès-verbaux des délibérations des conseils, les collaborateurs performants et la technologie moderne dont nous disposons nous permet d'en publier une version provisoire le même jour ; quant aux procès-verbaux des séances de commission, ils sont disponibles dans un délai de quinze jours environ.
- Troisièmement, les Services du Parlement conseillent les présidents et les membres des conseils et des commissions.
Les présidents pour ne pas être pris au dépourvu doivent toujours avoir une longueur d'avance sur les autres députés : dans cette optique, les Services du Parlement clarifient les questions de procédure, discutent préalablement du déroulement des séances et esquissent les prochaines étapes du traitement des objets. C'est là une mission qui suppose à la fois maîtrise des dossiers, sens politique et doigté.
- Quatrièmement, les Services du Parlement gèrent les relations internationales.
L'Assemblée fédérale entretient des contacts avec d'autres parlements. Chaque année, dans le cadre de ces échanges, une dizaine de délégations viennent en Suisse, et autant vont à l'étranger. En outre, il existe des délégations permanentes auprès d'assemblées parlementaires internationales (comme celle du Conseil de l'Europe), tandis que des délégations à des conférences internationales sont mises sur pied au cas par cas.



- Cinquièmement, les Services du Parlement sont responsables de l'information et de la communication.

Etant donné que les délibérations des commissions sont confidentielles, il est d'autant plus important que leurs décisions soient rendues publiques. Mais la mission dévolue aux Services du Parlement dans le domaine de la communication va plus loin, puisque ceux-ci sont également chargés d'informer un large public du rôle et des travaux de l'Assemblée fédérale en général. Cela implique un travail de relations publiques où l'amateurisme n'a pas sa place, et qui va de l'accueil de groupes – en particulier des classes d'école – à l'édition de brochures en passant par l'organisation de manifestations. La prochaine aura d'ailleurs lieu fin novembre, pour fêter la réouverture du Palais du Parlement rénové. Enfin, dernier élément mais non des moindres, notre site Internet www.parlement.ch. Régulièrement actualisé, il enregistre 35 000 visites par jour ; victime de son succès, il sera modernisé prochainement.

- Sixièmement, les Services du Parlement sont chargés de la sécurité et de l'infrastructure.

Il y a dix ans, je n'aurais pas évoqué cette mission. Mais entre-temps, les mesures de sécurité ont connu un renforcement inédit, en particulier suite à la tuerie dans le parlement du canton de Zoug. En outre, depuis quelques années, le Palais fédéral est devenu un chantier permanent : voilà qui illustre bien l'importance grandissante que prennent les questions d'infrastructure.

- Septièmement, les Services du Parlement gèrent l'informatique et les technologies nouvelles.

Depuis les années 90, les Services du Parlement mettent un équipement informatique performant à la disposition de leurs collaborateurs, de chaque député et des secrétariats des groupes parlementaires. Et qui dit équipement performant, dit évaluation et acquisition du matériel, formation des utilisateurs, assistance technique, et surtout développement de nombreuses applications spécifiques. La dernière réalisation en la matière est « e-parl », un extranet à partir duquel les députés peuvent consulter et télécharger les documents concernant les séances et qui sert aussi d'archives électroniques. Ce système nous permettra, à terme, de renoncer à la remise de versions papier, qui sera toutefois maintenue pour les parlementaires jusqu'à la fin de la législature actuelle mais qui a déjà été largement abandonnée au sein des Services du Parlement.

- Et huitièmement, les Services du Parlement gèrent leur personnel et le budget du Parlement.

Les Services du Parlement disposent d'un service du personnel, en charge de tout ce qui a trait au recrutement, aux salaires, aux mutations, au perfectionnement et aux prestations de conseil à l'intention des collaborateurs. Quant au service Finances et voyages, il gère les indemnités versées aux députés, tient la comptabilité et prépare le budget et les comptes.



Voici quelques chiffres qui ne manqueront pas de vous intéresser : pour cette année, le Parlement dispose d'un budget de 97 millions de francs ; en comparaison, le budget de la Confédération est de 58 milliards de francs, celui des tribunaux fédéraux s'élève à 163 millions de francs, tandis que celui de l'Office fédéral du sport se monte à 200 millions de francs (dont 48 millions rien que pour l'EURO 2008). Ces dernières années, le budget du Parlement a connu une forte croissance, qui s'explique notamment par le fait que nous fournissons davantage de prestations, dont certaines ont été reprises des Départements qui ont alors réduit leur budget en conséquence. La nouvelle bibliothèque du Parlement, qui sera opérationnelle à partir du 1^{er} janvier 2009 après fusion des bibliothèques des Services du Parlement, de la Chancellerie fédérale et du Département fédéral des affaires étrangères, en est un exemple. En outre, en vertu du nouveau modèle comptable de la Confédération, le Parlement doit faire figurer dans son budget les prestations qui lui sont fournies par les Départements (p. ex. le prêt de véhicules pour les trajets des présidents des conseils) ainsi que la location des bureaux qu'il occupe au Palais fédéral.

A l'heure actuelle, les Services du Parlement comptent 197 postes, que se répartissent près de 300 collaborateurs. Vous constaterez donc que nous mettons un point d'honneur à promouvoir le travail à temps partiel, ce qui nous permet notamment d'offrir des postes intéressants aux personnes ayant charge de famille.

Ces chiffres n'auront certainement pas manqué de vous frapper, en particulier si vous les avez comparés avec ceux de vos propres parlements. Mais peut-être serez-vous encore plus étonnés lorsque vous apprendrez que le Bundestag allemand, par exemple, occupe près de 2600 personnes, ou encore que la Chambre des députés italienne compte une administration de 1800 collaborateurs et l'Assemblée nationale du Québec au Canada de 1200 collaborateurs.

4. L'indépendance des Services du Parlement et la collaboration avec l'administration fédérale

Les Services du Parlement sont aujourd'hui indépendants du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Cela n'a pas toujours été le cas : en effet, la Constitution fédérale de 1874 chargeait la Chancellerie fédérale du secrétariat du Conseil fédéral et de celui de l'Assemblée fédérale. Jusque vers 1960, l'Assemblée fédérale ne disposait que d'un petit secrétariat responsable de l'organisation des sessions et de la tenue des procès-verbaux ainsi que de l'exécution de quelques tâches administratives. Le secrétaire de l'Assemblée fédérale était désigné par le Conseil fédéral, tandis que le vice-chancelier remplissait en même temps la fonction de secrétaire du Conseil des États ; relevons également que l'ordre du jour de celle qui s'appelait à l'époque Commission militaire était établi par le directeur de l'administration militaire.

L'affaire des « Mirage », en 1964, a eu deux conséquences majeures : d'une part, l'élargissement des compétences dévolues aux Commissions de gestion et, d'autre part, la définition de la procédure applicable aux commissions d'enquête parlementaires. En outre,



les secrétariats des Commissions de gestion et des Commissions militaires ont vu leurs effectifs augmenter, et un service de documentation a été créé. Peu après a été déposée une motion visant à conférer aux Services du Parlement un statut d'autonomie, ce qui a conduit à leur émancipation progressive vis-à-vis de la Chancellerie fédérale ainsi qu'à l'élargissement de la palette de services offerts. Petite parenthèse à propos du personnel : en 1982, lorsque je fus engagé comme secrétaire de commission et chef du service juridique, les Services du Parlement comptaient environ 75 collaborateurs, soit le quart de l'effectif actuel.

L'indépendance des Services du Parlement est désormais un acquis. En effet, l'article 155 de la Constitution fédérale de 1999 prévoit expressément que l'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement. Signe de cette indépendance, le secrétaire général est nommé par la Conférence de coordination (autrement dit par les Bureaux des deux conseils), nomination qui doit être ensuite confirmée par les Chambres fédérales réunies. Il est cependant à noter que le Parlement continue de faire appel aux services de l'administration fédérale, comme le lui permet une disposition constitutionnelle. Par exemple, les traductions vers l'italien sont assurées par le Service linguistique de la Chancellerie fédérale, et les travaux de transformation du Palais du Parlement – tout comme le nettoyage des locaux – ont été confiés à l'Office fédéral des constructions et de la logistique. Soulignons toutefois que ces prestations sont en partie rétribuées.

Les commissions et les Services du Parlement se procurent fréquemment des avis d'ordre technique ou juridique auprès de l'administration fédérale, notamment dans le cadre des processus législatifs. Cette possibilité revêt un caractère fondamental. En effet, les secrétariats des commissions, qui ne comptent en moyenne que deux à trois collaborateurs scientifiques, ne disposeraient pas des compétences spécialisées nécessaires pour toujours apporter un soutien ad hoc aux commissions pour le traitement des initiatives parlementaires et des objets du Conseil fédéral. Le concours de l'administration fédérale permet de combler cette lacune. Voilà pourquoi je soutiens pleinement l'idée d'une collaboration pragmatique entre les Services du Parlement et l'administration fédérale.

Je sais que le débat sur l'indépendance des services parlementaires a également été menée dans un nombre de cantons. D'après le chef des services parlementaires du canton de Bâle-Ville, 9 cantons disposent à l'heure actuelle de services indépendants, tandis que dans quelques autres, les secrétaires des conseils – s'ils sont rattachés à la Chancellerie d'Etat – sont élus par le Parlement. Ces différences peuvent certainement s'expliquer par la situation spécifique prévalant selon les cantons. Quoi qu'il en soit, le Parlement doit être en mesure d'exercer ses attributions constitutionnelles. Partant, il faut qu'il garde la distance critique nécessaire par rapport au gouvernement et à l'administration spécialement dans sa fonction d'autorité chargée de la haute surveillance, mais également en sa qualité de législateur. Cela suppose à la fois de mettre en place des procédures claires et de garantir l'indépendance des services parlementaires, lesquels doivent disposer des moyens humains et financiers dont ils ont besoin pour remplir leur mission. De là à proposer de construire une sorte de « contre-administration » ou d' « administration parallèle », il y a un pas que je ne franchirai pas.



5. Les défis auxquels sont confrontés les Services du Parlement

À l'échelon fédéral, les Services du Parlement doivent faire face à plusieurs défis de taille.

- Le premier d'entre eux a trait à la complexité de la législation. Il faut dire que, fréquemment, une même loi doit subir divers amendements du fait de plusieurs projets menés en parallèle : les processus doivent alors être coordonnés, ce qui n'est pas une mince affaire. En outre, il existe des textes sujets à des modifications chroniques, comme la loi sur l'asile (15 révisions entre 2000 et 2007) et la loi sur les étrangers (révisée 12 fois durant la même période). A titre de comparaison, ces deux textes n'avaient subi que 3 révisions entre 1981 et 1989. Citons également la loi sur le Parlement qui, en 5 ans d'existence, a déjà été amendée 10 fois. Autre problème : les délais souvent serrés auxquels est soumise l'administration peuvent nuire à la qualité des projets de loi. Ainsi, il n'est pas rare que certaines lacunes ne soient détectées qu'au stade de l'examen au Parlement. Pis : il peut arriver qu'une erreur soit découverte alors que le texte a déjà été voté. Aussi les secrétariats des commissions – en particulier celui de la Commission de rédaction – font-ils tout ce qui est en leur pouvoir pour livrer des projets irréprochables.
- Autre défi que les Services du Parlement doivent affronter : les projets du Conseil fédéral – tout comme les initiatives parlementaires, d'ailleurs – sont de plus en plus controversés ; parallèlement, l'affaiblissement des partis du centre rend plus difficile la recherche de compromis. En outre, les moyens d'action offerts par le droit de la procédure sont tous exploités à fond : ainsi, on compte plus de conférences de conciliation, de propositions de minorité, de motions d'ordre ou encore, au Conseil national, de questions aux orateurs. Tout cela n'est évidemment pas sans incidences sur la planification du programme des sessions ainsi que sur le traitement des dossiers, et constitue notamment un casse-tête pour les secrétariats des conseils.
- Troisième observation : régulièrement, et c'est heureux, les médias rendent compte des travaux du Parlement et des commissions. Il nous tient cependant à cœur que les informations ainsi relayées soient exactes et complètes : c'est pour cela que nous menons une politique active de communication. En outre, notre préoccupation est de mieux faire connaître le Parlement, d'où notre volonté de renforcer encore l'action que nous menons en termes de relations avec le public.
- Autre problème auquel les Services du Parlement doivent faire face : de plus en plus souvent, les délibérations des commissions font l'objet d'indiscrétions, et les poursuites engagées contre les députés, voire contre les membres du Conseil fédéral, se multiplient. Le climat de défiance qui en résulte ne peut que porter préjudice aux travaux des commissions. Il est même arrivé récemment que des collaborateurs des Services du Parlement, devenus malgré eux le jouet de querelles politiques, aient été compromis dans les médias. Il va sans dire que les personnes concernées peuvent compter sur notre service juridique et sur les secrétariats des commissions pour les conseiller sur le comportement à adopter dans un tel cas.



- Cinquième défi, l'informatique. Ce domaine connaît une évolution fulgurante, dans un contexte où collaborateurs et députés sont de plus en plus dépendants des canaux électroniques d'information. Pour répondre à cette demande, nous nous efforçons d'élargir notre gamme de prestations, en restant vigilants sur les impératifs de sécurité. Cela implique non seulement un effort de formation continue de la part des collaborateurs, mais suppose également des moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux.
- Enfin, dernier défi, les relations internationales. La Suisse n'est pas une île, et nombreux sont les dossiers dont le règlement passe par la négociation avec d'autres pays ; pensons par exemple au survol du territoire allemand par les avions atterrissant à Zurich, aux mesures de lutte contre la pollution due au trafic de transit, à l'imposition des holdings ou à la libéralisation du secteur agricole. Voilà pourquoi la politique extérieure mobilise de plus en plus les commissions et les délégations parlementaires, ce qui du reste implique un soutien en conséquence des Services du Parlement.

C'est dire que les Services du Parlement ont encore, si vous me passez l'expression, du pain sur la planche. Mais les connaissant comme je les connais, je sais qu'ils ne se déroberont pas.

6. Conclusion

« A quoi servent les services parlementaires ? » Telle était la question que j'avais posée au début de mon exposé. Mais en fait, qui peut y répondre objectivement, sinon les élus eux-mêmes, ainsi que le public ? Cela dit, pour ce qui est des Services du Parlement, les échos que nous recevons sont généralement positifs.

Vous ne serez donc guère surpris si j'ai la prétention d'affirmer que les services parlementaires en général, et les Services du Parlement en particulier, ne sont pas complètement inutiles. J'irai même jusqu'à soutenir qu'ils constituent un rouage essentiel au bon fonctionnement de l'institution parlementaire. Et les Services que j'ai l'honneur de diriger ont bien conscience des responsabilités qui pèsent sur ses épaules.

Certains députés ont la possibilité de se consacrer entièrement à leur mandat parlementaire ; d'autres, et c'est la majorité, exercent parallèlement un métier, comme le veut notre système de milice. Mais tous ont besoin d'une administration parlementaire efficace, et pour tout dire professionnelle. Ils peuvent compter sur les Services du Parlement pour répondre présent.