

La position des services parlementaires dans l'organigramme de l'administration

Pierre-Hervé Freléchoz, secrétaire du Conseil national
Exposé pour le premier forum des services parlementaires du 26 juin 2009

Je suis très heureux d'accueillir, dans la salle du Conseil national, les participants au 1^{er} forum des services parlementaires. C'est avec une certaine émotion que je parle du haut de cette tribune. En effet, comme secrétaire du Conseil national, cette salle devient, du moins pour le temps des sessions parlementaires, presque comme ma maison si je pense au nombre d'heures que j'y passe, non seulement physiquement mais aussi en pensées! Pourtant, pendant ces sessions, je me cache derrière l'un des deux écrans qui se trouvent derrière moi. Quand je prends la parole au micro, c'est uniquement pour traduire, en français, les consignes de vote de la présidente. Jamais, je n'aurais osé rêver prononcer mes propres mots depuis cette tribune. Grâce à vous, je peux le faire et je vous en remercie!

Si je vous raconte cela, c'est aussi pour illustrer, de façon un peu anecdotique, la position des Services du Parlement tel que je la conçois et telle que nous la vivons dans cette maison: les Services du Parlement ont pour tâche, pour mission, de créer les conditions-cadres pour que les parlementaires exercent la fonction pour laquelle ils ont été élus. Cela donne à la fois la grandeur et la mesure de notre rôle, discret, en arrière-plan, mais essentiel à la fonction législative.

A ce titre, je salue l'initiative de la société suisse pour les questions parlementaires pour l'organisation de ce 1^{er} forum des services du Parlement, dont j'attends, c'est le vœu que je formule ici, des échanges fructueux pour nous tous.

La position des services parlementaires dans l'organigramme de l'administration. Tel est le thème de notre rencontre. Permettez-moi de commencer avec une première thèse:

1. La position des SP dans l'organigramme de l'administration est une place ... à part.

Si le Parlement et ses services sont connus de tous au sein de l'administration, leur fonctionnement reste difficile à comprendre pour l'administration. En effet, la façon de travailler du parlement est, dans sa nature, différente du travail au sein d'un département. Dans un département, il y a un chef qui finalement prend

une décision. Même au sein d'un gouvernement collégial, ce sont quatre personnes, au mieux sept qui doivent parvenir à un accord et, si elles n'y parviennent pas du premier coup, la décision est reportée à la semaine suivante. Je n'ai pas besoin de vous dire que la situation est incomparablement plus compliquée pour un parlement de 246 membres. Ce n'est pas pour rien que nous avons une loi sur le parlement riche de plus de 170 articles, elle-même épaulée de règlements pour chacun des deux conseils. Ces actes législatifs servent précisément à fixer les procédures parfois complexes à suivre pour en arriver à une décision finale.

Un autre élément qui irrite l'administration quand elle est confrontée au parlement, c'est la compétence. A titre d'exemple, j'ai eu l'occasion de participer récemment à un séminaire au cours duquel le spécialiste du dossier de la nouvelle péréquation financière au sein de l'administration a présenté l'historique de ce projet. La nouvelle péréquation financière est sans doute l'un des objets les plus complexes des deux dernières décennies, puisque les premières réflexions ont été menées au début des années 90 et que le dossier s'est achevé au Parlement en 2007. Il a donné lieu à cinq procédures de consultation du Conseil fédéral aux différentes étapes de maturation du projet et a conduit à modifier respectivement à créer plus de 40 lois et arrêtés fédéraux. Au moment où le projet est arrivé au Parlement, le spécialiste a dit qu'il avait dû expliquer à plusieurs reprises aux commissions chargées de l'examen du message qu'il n'était pas possible de modifier telle ou telle disposition sans remettre en cause fondamentalement l'équilibre du projet, acquis aux termes de difficiles et subtiles négociations en particulier avec les cantons et les milieux intéressés. A la suite de cela, il s'est attiré plusieurs fois la remarque, sans doute un peu excédée, de parlementaires lui demandant à quoi ils servaient: étaient-ils le législateur ou une instance tout juste bonne à approuver les objets préparés par le Conseil fédéral et l'administration?

L'exemple est un peu extrême mais symptomatique de la relation parlement – gouvernement. Le spécialiste qui connaît le dossier, puisqu'il en est l'auteur, a du mal à accepter que la politique vienne modifier «son» projet sans avoir la connaissance

intime qu'il en a. Il y a donc une méconnaissance et une certaine méfiance de la part de l'administration face au mode de fonctionnement du Parlement qui est sans doute une des causes de la position un peu à part que nous occupons dans l'organigramme. En tant que services du parlement, nous intervenons au nom des commissions auprès des départements soit en donnant des mandats, soit en posant des questions parfois désagréables. Il est dès lors compréhensible que nous soyons perçus, ici et là, comme des empêcheurs de tourner en rond! Nonobstant ce que je viens de vous dire, je dois souligner que, au quotidien, nous vivons une collaboration étroite et très souvent sans problèmes entre départements et parlement.

Ma deuxième thèse est formulée sous forme de question:

2. L'indépendance des SP est-elle nécessaire au fonctionnement du Parlement, et si oui, dans quels domaines est-elle nécessaire?

M. Christoph Lanz, le secrétaire général de l'Assemblée fédérale, l'a évoqué dans les mots de bienvenue qu'il nous a adressés, l'indépendance des services du parlement au niveau fédéral est le résultat d'un long processus. La constitution de 1874, identique en cela à celle de 1848, prévoyait un état-major commun de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Au début du siècle passé, un petit secrétariat de l'Assemblée fédérale a été constitué, dépendant de la Chancellerie fédérale et à celui-ci se sont adjoints avec le temps de plus en plus de services, tels un service de documentation, un secrétariat des commissions de gestion, etc.

Lorsque je suis arrivé aux services du parlement au début des années 90, si on ne m'avait pas dit que nous dépendions formellement de la Chancellerie, je ne l'aurais franchement pas remarqué. En effet, nous disposons de tous les services utiles à notre activité, à l'exception peut-être au début des services de traduction qui ont été développés par la suite. La seule manifestation tangible de cette dépendance du Conseil fédéral se révélait cependant dans le choix du secrétaire général et d'autres hauts fonctionnaires des services du parlement, qui étaient alors encore élus par le Conseil fédéral.



C'est la nouvelle constitution de 1999 qui a formellement mis fin à cet état de dépendance formelle des services du parlement en les subordonnant directement à l'Assemblée fédérale comme le dit l'article 155¹: «L'Assemblée fédérale dispose des Services du parlement».

La réponse que je donne à la question que pose ma deuxième thèse – l'indépendance des Services du parlement est-elle nécessaire au fonctionnement du parlement? – est en demi-teinte si vous le permettez. Avant d'y répondre, je suis conscient que je parle dans une position confortable puisque nous expérimentons ici, aux services du parlement, une indépendance de fait qui remonte à plusieurs décennies. Par ailleurs, sur un plan théorique, la séparation des pouvoirs telle que prônée par Montesquieu entre législatif, exécutif et judiciaire exige logiquement une séparation également des services qui les servent. Pourtant – et c'est ma réponse – il est plus important d'avoir une indépendance de fait dans les domaines clefs de l'activité parlementaire que d'avoir une indépendance formelle et totale. En effet, les activités des Services du Parlement n'ont pas besoin d'être toutes indépendantes, ou pour le dire autrement, ne doivent pas toutes être produites dans la maison. En effet, à côté des grands principes qui gouvernent le système politique suisse, il y en a un qui n'a certes pas de base légale mais qui n'en a pas moins d'effets, c'est le pragmatisme. Est-il nécessaire dans un petit pays comme le nôtre, à la structure fédéraliste très développée, de construire, à chacun des niveaux étatiques, des administrations parallèles? Recourir aux services des départements pour l'établissement de procès-verbaux, pour les traductions, pour l'infrastructure n'est sans doute pas de nature à mettre en péril la nécessaire indépendance du parlement. En revanche, des domaines comme l'établissement de l'ordre du jour, ou plus généralement de «l'agenda-setting», la haute surveillance de l'administration et du gouvernement, la préparation des objets pour les commissions sont quelques-uns des domaines-clefs où l'indépendance me semble fondamentale pour respecter l'esprit de la séparation des pouvoirs, garante du fonctionnement d'un état démocratique.

J'ai évoqué tout à l'heure l'article 155 de la constitution qui subordonne les services du Parlement directement à l'Assemblée fédérale. Cet article contient encore un autre élément intéressant, à savoir «(...) L'Assemblée fédérale peut faire appel aux

services de l'administration fédérale». Phrase très simple aux vastes conséquences pour notre travail et qui me conduit à ma troisième et dernière thèse:

3. L'indépendance a un prix et elle doit s'accompagner de mesures d'accompagnement.

Lorsque je parle ici de prix, je ne pense pas en premier lieu aux finances, mais, avant tout, à ce qu'il faut réaliser pour que l'indépendance soit effective. Si nous considérons les services du parlement à Berne, même s'ils comptent plus de 300 collaboratrices et collaborateurs, ils ne pourraient pas fonctionner sans le soutien de l'administration. Ce soutien a des fondements juridiques, j'ai cité auparavant l'article 155 de la Constitution, mais la loi sur le parlement explicite cette disposition à l'article 68²: «Recours aux services de l'administration fédérale. Alinéa 1 Les organes de l'Assemblée fédérale et, sur mandat de ces derniers, les Services du parlement, peuvent faire appel aux services de l'administration fédérale dans la mesure où l'exercice de leurs attributions l'exige. Alinéa 2 Ils font appel à ces services d'entente avec le département compétent ou avec la Chancellerie fédérale».

Prenons l'exemple de l'initiative parlementaire, un acte par lequel le parlement prend la décision de rédiger ou modifier lui-même un acte législatif. Une étude³ montre qu'au niveau fédéral lors de la dernière législature, 20% des lois ont pour origine une initiative parlementaire. Cet instrument met parfois la collaboration entre exécutif et législatif à rude épreuve. Ce n'est pas par hasard que la loi sur le Parlement précise les modalités de la collaboration dans cette situation. L'article 122⁴ indique: «La commission peut faire appel au département compétent afin de recevoir les renseignements juridiques ou matériels dont elle a besoin». Cet article est loin d'être inutile, car chaque secrétariat de commission législative (entre deux et quatre collaborateurs scientifiques) n'a souvent ni les compétences requises ni les ressources nécessaires pour élaborer, du début à la fin, un projet d'acte avec tout ce que cela comporte de savoir juridique et spécialisé dans le domaine en question. Dans ces cas-là, la commission s'adresse au chef du département pour qu'il désigne un spécialiste qui participera à toutes les séances de la commission et qui recevra des mandats directement de celle-ci. Si la collaboration fonctionne en règle générale bien, nous sommes heureux parfois

de pouvoir nous référer aux articles de loi mentionnés plus haut pour inviter de manière un peu contraignante un département à participer ainsi à l'élaboration d'un projet de loi par le Parlement. Ce qui est compréhensible dans une certaine mesure, car le Parlement dispose ainsi, à son gré, des ressources d'un département.

Pour illustrer les difficultés que peut poser la collaboration gouvernement-parlement prenons un exemple récent, celui de la réglementation du prix du livre. Sans entrer dans les détails, une commission a décidé d'élaborer un projet de loi à ce sujet. Cette décision a été prise à une étroite majorité au sein de la commission et les deux départements concernés par le thème y étaient farouchement opposés, raison pour laquelle d'ailleurs la commission a décidé d'utiliser l'instrument de l'initiative parlementaire. Le département compétent a été invité à rédiger un projet à l'intention de la commission. Celui-ci a montré, disons-le, une certaine mauvaise volonté à s'acquitter de sa tâche en disant que tant que la commission n'avait pas pris des décisions de principe sur les questions à aborder dans le projet d'arrêté, il n'était pas en mesure de le rédiger. Il n'est pas aisé pour une commission parlementaire de se prononcer dans le vide sur des principes. Les commissions sont plutôt habituées à se prononcer sur des projets concrets qu'elles ont sous les yeux. Après diverses tentatives, le secrétariat de la commission a dû s'asseoir autour d'une table avec l'administration pour rédiger les questions devant être tranchées par la commission pour faire avancer le projet. Cette situation exceptionnelle a mis le secrétariat de la commission dans une situation délicate, car il a dû mobiliser ses ressources au maximum pour effectuer ce travail ainsi que le processus qui a suivi. Cette situation montre également que pour l'administration qui doit rédiger un tel projet, contre la volonté du chef du département ou du Conseil fédéral, un problème de loyauté peut se poser pour les fonctionnaires concernés. Problème qui se laisse résoudre d'ordinaire de façon assez simple, puisque ce qui est demandé à l'administration n'est pas une évaluation politique, c'est le rôle du parlement, mais bien plutôt de fournir un soutien technique. Et c'est notre tâche que d'expliquer à l'administration quelles sont les attentes de la commission.

En conclusion, les services du parlement sont un service à part entière dans l'organigramme de l'administration, en tant qu'état-major du Parlement, tout comme

1 RS 101

2 RS 171.10

3 Boris Burri, Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung, in: LEGES 2007/2, S. 319-326

4 RS 171.10



une chancellerie est celui d'un gouvernement. Les services du parlement doivent être cependant conscients qu'ils ne sauraient être assimilés à une unité administrative ordinaire. Ils doivent aussi faire valoir les intérêts du parlement face à l'administration.

La légitime indépendance des SP envers l'administration doit refléter un esprit de saine concurrence entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, une concurrence qui ne doit pas s'exprimer en temps normal dans la confrontation, mais bien plutôt dans une collaboration respectueuse des compétences respectives de chacun des organes. Cette concurrence s'exprime peut-être de façon différente au niveau fédéral qu'aux niveaux cantonaux ou communaux. Au niveau fédéral, le gouvernement tient sa légitimité du parlement, puisque c'est celui-ci qui élit les membres du Conseil fédéral. Aux niveaux cantonaux et communaux, les deux pouvoirs ont des légitimités que je qualifierais d'équivalentes, car ils sont tous les deux élus par les citoyennes et citoyens. Cela change peut-être la perception que ces organes ont d'eux-mêmes, mais ne change cependant rien au fait que le Parlement fait les lois et que le gouvernement les exécute.