

Initiative parlementaire

Réorganisation des services du Parlement

Rapport des Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats

du 15 juillet 1988

Mesdames et Messieurs,

Les deux Bureaux ont décidé en automne 1987 d'entreprendre une réorganisation des services du Parlement dans le but d'améliorer les prestations offertes aux députés et aux commissions.

Nous vous soumettons à ce propos, en vertu de l'article 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962 (LREC), des projets de révision de ladite loi, ainsi qu'un projet de révision totale de l'arrêté fédéral du 9 mars 1972 sur les services du Parlement (annexe 1) accompagné d'un commentaire (annexe 2). Nous transmettons également le présent rapport au Conseil fédéral pour avis.

Nous vous prions d'approuver les projets susmentionnés et vous proposons de classer les interventions suivantes:

- 1986 P 85.941 Service de documentation de l'Assemblée fédérale
(N 20. 6. 86 Flubacher)
- 1987 P 86.131 Appareils de vidéographie pour les parlementaires
(N 19. 6. 87 Fankhauser)
- 1987 P 87.377 Services du Parlement. Informatisation
(N 19. 6. 87 Wick)

Veuillez agréer, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 juillet 1988

Au nom du Bureau du Conseil des Etats:
Le président, Masoni

Au nom du Bureau du Conseil national:
Le président, Reichling

Loi sur les rapports entre les conseils

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport des Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats du 15 juillet 1988¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,

arrête:

I

La loi sur les rapports entre les conseils³⁾ est modifiée comme il suit:

1a. Commission administrative (nouveau)

Art. 8^{quater}

¹ Les présidents et les vice-présidents du Conseil national et du Conseil des Etats ainsi qu'un autre membre de chaque conseil constituent la Commission administrative. La présidence est assurée à tour de rôle pour une année par le président du Conseil national et par celui du Conseil des Etats.

² La direction des services du Parlement est subordonnée à la Commission administrative. La Commission administrative surveille la gestion des services du Parlement. Elle peut arrêter des directives à cet effet.

³ La Commission administrative peut déléguer des tâches spéciales à un ou plusieurs de ses membres.

⁴ Le chancelier de la Confédération participe avec voie consultative aux séances de la Commission administrative, dans la mesure où les affaires qui y sont traitées relèvent de sa compétence. Il peut également être convoqué pour d'autres objets.

¹⁾ FF 1988 III 65

²⁾ FF 1988 III ...

³⁾ RS 171.11

Les articles 8^{quater} à 8^{septies} deviennent les articles 8^{quinquies} à 8^{octies}

4. Services du Parlement

Art. 8^{novies} (nouveau)

¹ Les services du Parlement sont à la disposition des deux Chambres et de leurs organes, ainsi qu'à celle des députés. Leurs tâches sont, notamment, les suivantes:

- a. Planifier et organiser les sessions et les séances des commissions;
- b. Exécuter les travaux de secrétariat et tenir les procès-verbaux de l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies, du Conseil national et du Conseil des Etats ainsi que de leurs commissions;
- c. Réunir et analyser la documentation destinée aux Chambres, aux commissions, aux groupes et aux députés et tenir les archives;
- d. Assister de leurs conseils les députés, notamment les présidents des Chambres et des commissions pour la solution des questions de fond et de procédure.

² Les services du Parlement sont placés sous l'autorité du secrétaire général de l'Assemblée fédérale, qui préside la direction.

³ Lorsque les services du Parlement travaillent pour des organes déterminés de celui-ci, ils suivent les instructions de ces organes.

⁴ Dans l'exercice de leurs fonctions, les services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale.

⁵ La nomination des fonctionnaires des services du Parlement par le Conseil fédéral doit être confirmée par les organes désignés par l'Assemblée fédérale.

⁶ Les tâches et l'organisation des services du Parlement, ainsi que leurs rapports avec l'administration fédérale et les compétences de la Commission administrative font l'objet d'un arrêté fédéral qui n'est pas soumis au référendum.

II.

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le

Arrêté fédéral sur les services du Parlement

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 8^{novies} de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁾;

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport des Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats du 15 juillet 1988²⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du ...³⁾,

arrête:

Section 1: Généralités

Article premier Organisation

¹ Les services du Parlement comprennent:

- a. Le secrétariat central;
- b. Le secrétariat des Commissions de gestion;
- c. Les services des commissions;
- d. La centrale de documentation;
- e. Les services centraux;

Le secrétariat des Commissions des finances est rattaché aux services du Parlement, dans les limites du statut spécial que confère à ce secrétariat l'article 18 de la loi du 28 juin 1967⁴⁾ sur le Contrôle fédéral des finances.

² Les services du Parlement sont placés sous la direction du secrétaire général de l'Assemblée fédérale. Il préside la direction qui, en outre, comprend deux secrétaires généraux adjoints.

³ Les services du Parlement sont placés sous l'autorité et la surveillance de la Commission administrative de l'Assemblée fédérale. Fonctionnellement, le secrétaire général et les secrétaires des Chambres sont subordonnés aux présidents de celles-ci, tandis que les fonctionnaires des secrétariats des Commissions de gestion et des services des commissions relèvent des commissions pour lesquelles ils travaillent.

¹⁾ RS 171.11; RO ...

²⁾ FF 1988 III 65

³⁾ FF 1988 III ...

⁴⁾ RS 614.0

⁴ Dans l'exercice de leurs fonctions, les services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale.

Art. 2 Nomination des fonctionnaires

¹ Le Conseil fédéral nomme:

- a. Le secrétaire général, après avoir entendu la Conférence de coordination;
- b. Le secrétaire des Commissions de gestion, après avoir entendu ces commissions;
- c. Les fonctionnaires qui sont rangés au-dessus de la 3^e classe de traitement, après avoir entendu la commission administrative.

² La Conférence de coordination et les Commissions de gestion consultent la Commission administrative avant d'être entendues par le Conseil fédéral.

³ Les nominations par le Conseil fédéral doivent être confirmées par les organes consultés du Parlement.

⁴ Le secrétaire général nomme les autres fonctionnaires; il consulte d'abord la Commission administrative lorsqu'il s'agit de fonctionnaires rangés dans les 5^e, 4^e ou 3^e classes de traitement.

⁵ Les présidents des commissions permanentes concernées sont entendus avant que l'on ne procède à la nomination des secrétaires de ces commissions.

Art. 3 Tâches de la Commission administrative

¹ La direction des services du Parlement est subordonnée à la Commission administrative. La Commission administrative surveille la gestion des services du Parlement. Elle peut arrêter un règlement pour ces services et d'autres directives.

² Ses tâches sont notamment les suivantes:

- a. Elle surveille la planification et l'exécution des travaux incombant aux services du Parlement;
- b. Elle contrôle la gestion des services du Parlement en se fondant sur les rapports du délégué et de la direction;
- c. Elle approuve les propositions faites par la direction au Département des finances au sujet de la planification financière et du budget et surveille les comptes et le respect du budget;
- d. Elle exerce la surveillance dans le secteur du personnel, ainsi que les attributions prévues à l'article 2 s'agissant de la nomination de fonctionnaires;
- e. Elle tranche lorsqu'il y a contestation sur le droit d'accès aux archives et à la documentation, ainsi qu'aux banques de données.

Art. 4 Délégué de la Commission administrative

¹ La Commission administrative charge l'un de ses membres pour une période de deux ans, des tâches suivantes:

- a. Représenter la Commission administrative auprès des services du Parlement;
- b. Examiner et contrôler en détail la gestion et les finances des services du Parlement;
- c. Vérifier l'application des directives et des décisions de la Commission administrative;
- d. Faire rapport sur la réalisation des objectifs fixés et sur le respect du budget des services du Parlement; présenter les propositions qui s'imposent.

² Lorsqu'il importe de traiter des affaires urgentes concernant le personnel, le délégué peut exercer les attributions conférées à la Commission administrative, après entente avec le président de celle-ci.

³ Le délégué est, à tour de rôle, un membre du Conseil national ou du Conseil des Etats.

Art. 5 Rapports avec les autres services de l'administration

¹ Les services du Parlement traitent directement avec les services de l'administration fédérale; toutefois, ils en informent au besoin le département compétent.

² Si leur mandat l'exige, les services du Parlement peuvent demander aux départements et à leurs services des renseignements sur des questions touchant des questions de fait ou de droit. Les départements et les services sont tenus de donner suite à ces demandes. Le Conseil fédéral peut à cet effet lever le secret de fonction et le secret militaire.

³ Dans la mesure où le Conseil fédéral l'y autorise, l'administration remet aux services du Parlement les documents dont ils ont besoin pour remplir leur tâche.

⁴ L'article 47^{quator} de la loi sur les rapports entre les conseils est réservé.

Art. 6 Secret de service

¹ Les fonctionnaires des services du Parlement gardent le secret envers quiconque sur les communications confidentielles des présidents des Conseils législatifs, des commissions et de leurs présidents, ainsi que des groupes et des membres des conseils. Les mandats qu'ils reçoivent sont confidentiels, à moins que le mandant n'en décide autrement. Les prescriptions sur le secret de fonction s'appliquent au surplus.

² Les procès-verbaux des commissions sont confidentiels. Ils sont remis aux membres de la commission, au président de la commission correspondante de l'autre conseil, au secrétaire général et au chef de la centrale de documentation ainsi qu'aux départements qui ont participé aux délibérations. Les tiers qui ont participé à une séance reçoivent un extrait relatif à leur contribution.

³ Les procès-verbaux des délibérations concernant des projets d'actes législatifs contenant des règles de droit peuvent être consultés par les membres des deux

conseils et par les secrétaires des groupes. Après le vote final, s'il y a lieu après l'expiration du délai référendaire ou une votation populaire, les procès-verbaux sont accessibles aux personnes qui en ont besoin pour des recherches scientifiques ou pour l'application du droit.

⁴ Pour le reste, le président de la commission peut, si l'observation du secret ne s'y oppose pas, permettre à chaque membre des deux conseils et, à moins que des motifs importants ne s'y opposent, à des tiers de prendre connaissance d'un procès-verbal de sa commission. Le cas échéant, il consulte le département intéressé.

⁵ Lorsque le président de la commission a quitté le conseil, c'est le président en fonction qui statue sur la consultation d'anciens procès-verbaux, si la commission est dissoute, c'est le secrétaire général qui décide, s'il y a lieu en demandant des instructions à la Commission administrative.

⁶ Les dispositions concernant l'utilisation des procès-verbaux s'appliquent par analogie aux documents destinés aux commissions.

Art. 7 Enregistrement

Les affaires traitées par l'Assemblée fédérale ainsi que par les commissions et leurs sections sont enregistrées selon des règles uniformes.

Section 2: Direction

Art. 8 Direction

¹ La direction est composée du secrétaire général qui la préside et de deux secrétaires généraux adjoints. Elle dirige les services du Parlement et coordonne leurs activités.

² Elle a notamment les tâches suivantes à accomplir:

- a. Elle est à la disposition des députés pour les aider à exécuter les travaux parlementaires; elle mène à bien les mandats qui lui sont confiés et fournit les renseignements requis;
- b. Elle assiste les présidents, les bureaux des deux Chambres et de l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies, la Conférence des présidents de groupe et la Commission administrative et expédie leurs travaux de chancellerie; elle assure le secrétariat des Chambres;
- c. Elle prépare les sessions;
- d. Elle élabore le plan financier, le budget et les comptes à l'intention de la Commission administrative;
- e. Elle fait rapport au délégué et à la Commission administrative sur la gestion;
- f. Elle prépare la nomination des fonctionnaires et d'autres décisions relevant le droit qui régit les rapports du personnel, instruit le personnel et en surveille l'activité;

- g. Elle pourvoit à l'exécution efficace des tâches administratives et à l'emploi rationnel du personnel et des moyens disponibles;
- h. Elle assure le fonctionnement des services centraux et la gestion d'un fichier sur les affaires traitées par l'Assemblée fédérale;
- i. Elle entretient les rapports avec le public, les médias et les parlements étrangers.

Section 3: Les services

Art. 9 Secrétariat central

Le secrétariat central s'acquitte des tâches suivantes:

- a. Préparation des sessions, notamment mise à disposition de toute la documentation devant servir aux débats, traitement de toutes les propositions faites et des interventions déposées;
- b. Réservation et préparation des locaux de séance et de travail des commissions, des groupes et des députés;
- c. Transmission des dossiers entre l'Assemblée fédérale d'une part, et les départements et la Chancellerie fédérale, d'autre part;
- d. Organisation du service des huissiers;
- e. Enregistrement des affaires;
- f. Polycopie et expédition de la documentation aux commissions et aux députés;
- g. Préparation des publications des services du Parlement;
- h. Informations à l'intention des administrations et du public sur les objets traités par l'Assemblée fédérale;
- i. Toutes les tâches administratives qui ne sont pas dévolues à un autre service.

Art. 10 Secrétariat des Commissions de gestion

¹ Le secrétariat des Commissions de gestion expédie les affaires de chancellerie de ces commissions et assiste celles-ci dans l'accomplissement de leurs tâches; il rassemble notamment, selon les instructions des présidents des commissions et des sections, tous les documents nécessaires pour apprécier la gestion du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux, il accomplit tous les autres travaux préparatoires que requiert l'activité des commissions et exécute leurs mandats.

² Le secrétaire s'acquitte en particulier des tâches suivantes:

- a. Il assiste les présidents des deux commissions dans l'expédition des affaires présidentielles;
- b. Il prépare la répartition des affaires entre les deux commissions et entre leurs sections;
- c. Il assure la tenue du procès-verbal des deux commissions et de leurs sections ainsi que l'expédition de leurs affaires de chancellerie;
- d. Il établit le projet des programmes d'inspection et prépare l'examen des rapports de gestion;

- e. Il procède à des recherches sur l'ordre des commissions ou de leurs présidents, élabore les propositions que les sections présentent à leurs commissions plénières et veille à l'exécution des décisions des commissions;
- f. Il fait en sorte que les constatations touchant le champ d'activité d'une autre commission permanente soient portées à la connaissance de cette commission (art. 47^{quater}, 5^e al., et art. 8^{quinquies}, 3^e al., LREC).

Art. 11 Services des commissions

¹ Les services des commissions sont répartis selon les matières à traiter. Ils assurent le secrétariat, la tenue des procès-verbaux et les travaux de documentation au sein des commissions.

² Ces services ont notamment les tâches suivantes:

- a. Ils préparent les séances des commissions et assurent les travaux de documentation et la tenue des procès-verbaux;
- b. Ils préparent les rapports des commissions et les communiqués de presse et assistent les présidents et les membres des commissions en accomplissant les mandats qui leur sont donnés et en fournissant les renseignements requis sur les questions de fond et de procédure;
- c. Ils informent la direction et les autres services concernés des résultats des travaux des commissions et compilent les documents de celles-ci à l'intention des archives;
- d. Ils préparent les renseignements à fournir aux députés, en règle générale par l'intermédiaire de la centrale de documentation.

³ Si les services du Parlement ne sont pas en mesure d'assumer eux-mêmes le secrétariat d'une commission ou la rédaction des procès-verbaux, les services des commissions font appel, d'entente avec le président de la commission et le département concerné, à la division compétente de l'administration fédérale.

Art. 12 Centrale de documentation

¹ La centrale de documentation s'acquitte notamment des tâches suivantes:

- a. Elle est à la disposition des députés, des groupes, des autres services du Parlement et de tiers autorisés pour leur donner tout renseignement ainsi que pour leur procurer des documents et les analyser;
- b. Elle assure l'archivage des documents de l'Assemblée fédérale et de ses organes, ainsi que d'autres documents, notamment de l'administration fédérale, et en organise le classement;
- c. Elle établit un index des matières traitées, tient un registre des délibérations et gère une banque de données informatisées;
- d. Elle dépouille les documents en tenant compte de critères scientifiques et tient les résultats obtenus à la disposition des députés;
- e. Elle assiste les services des commissions dans l'exécution des travaux de documentation à l'intention des commissions;

f. Elle assure la liaison avec les autres services de documentation et d'information de Suisse et de l'étranger.

² Le service du Bulletin officiel qui est rattaché à la centrale de documentation rédige le compte rendu des délibérations des conseils et publie le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Il collabore aussi à la tenue des procès-verbaux des séances de commissions.

Art. 13 Documentation. Principes

¹ Les services des commissions ainsi que la centrale de documentation appliquent les principes suivants dans l'exécution des travaux de documentation:

- a. Ils observent une objectivité aussi stricte que possible;
- b. Ils exécutent les mandats qui leur sont confiés de façon confidentielle et ne les communiquent à des tiers qu'avec l'accord du mandant; la documentation préparée à l'intention des commissions peut être communiquée à des tiers conformément aux dispositions relatives aux procès-verbaux des commissions;
- c. Ils ne sont pas compétents pour accepter les mandats les chargeant de développer des interventions personnelles ou d'exécuter des travaux qui ne servent pas à l'exercice du mandat parlementaire.

² Dans les cas douteux, la Commission administrative statue sur l'acceptation d'un mandat.

³ Toutes les bibliothèques et tous les services de documentation de l'administration fédérale sont tenus, dans la mesure du possible, de renseigner les services du Parlement et de leur remettre des ouvrages en prêt.

Art. 14 Services centraux

¹ Les services centraux sont dirigés par un des membres de la direction.

² Ils sont chargés des travaux concernant le personnel, les comptes, la sécurité, les locaux et l'informatique.

³ Ils pourvoient à l'exploitation, à l'entretien et au développement des installations servant au traitement des données (matériel et logiciel) et assurent la liaison avec d'autres systèmes d'information et de documentation, notamment avec celui de la Chancellerie fédérale. Ils surveillent l'accès aux installations et aux données et garantissent la protection de celles-ci:

⁴ Ils peuvent être chargés d'autres tâches.

Section 4: Dispositions finales

Art. 15 Abrogation du droit en vigueur

L'arrêté fédéral du 9 mars 1972¹⁾ sur les services du Parlement est abrogé.

Art. 16 Référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté est de portée générale; en vertu de l'article 8^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils, il n'est cependant pas soumis au référendum.

² Il entre en vigueur en même temps que la modification du . . . de la loi sur les rapports entre les conseils.

32287

¹⁾ RO 1972 705

1 Historique

11

Les services du Parlement existent dans leur forme actuelle depuis 1972. Un quart de siècle plus tard, il paraît opportun de les réexaminer, vu la charge de travail croissante des députés, la complexité des objets, et surtout les récents bouleversements des méthodes de travail, en particulier l'introduction de l'informatique. Plusieurs interventions parlementaires ont d'ailleurs demandé une amélioration de l'infrastructure et des prestations offertes aux députés¹⁾.

Des efforts de rationalisation et de hausse du rendement ont été accomplis tant dans l'administration fédérale que dans les services du Parlement en 1986 et 1987. Outre des restructurations mineures, on a demandé des postes supplémentaires pour le service de documentation, le secrétariat des Commissions de gestion, et l'informatique. Les Bureaux ont décidé à leurs séances d'août 1987 et septembre 1987 de prier une agence-conseil d'analyser les services du Parlement avant d'approuver les créations de postes et le repourvoit des emplois libérés par des fonctionnaires partant à la retraite. Les deux Bureaux ont chargé un groupe de travail paritaire de désigner une entreprise spécialisée et de suivre ses travaux²⁾.

12

Les Bureaux ont donné le 17 novembre 1987 à l'entreprise Karasek & Partner mandat d'examiner l'organisation des services du Parlement. L'entreprise Karasek & Partner a été priée de présenter des solutions applicables et concrètes afin que les prestations des services du Parlement soient mieux adaptées, qualitativement et quantitativement, aux besoins des députés. Les Bureaux ont demandé des propositions concrètes dans les domaines suivants:

- accomplissement de leurs tâches par les services du Parlement,
- direction et surveillance de ces services par le Parlement,
- organisation des services,
- opportunité de l'emploi de l'informatique.

¹⁾ 1986 P 85.941 Service de documentation de l'Assemblée fédérale
(N 20. 6. 86, Flubacher)

1987 P 86.131 Appareils de vidéographie par les parlementaires
(N 19. 6. 87 Fankhauser)

1987 P 87.377 Services du Parlement. Informatisation
(N 19. 6. 87 Wick)

86.246 Iv. pa. Ott. Réforme du Parlement

88.615 QO Bodenmann. Raccordement au système ABIM/CUNIDAS

²⁾ N: MM. Reichling (président), Iten, Nussbaumer, Ruffy (suppléant: Lanz), Steinegger
E: MM. Masoni, Affolter, Cavelti, Reymond, Schönenberger

La base constitutionnelle des services du Parlement date de 1848. L'article 105 de la constitution (cst.) charge la Chancellerie fédérale du «secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral». L'article 85, chiffre 4, cst., constitue une base supplémentaire à cet égard.

La loi sur les rapports entre les conseils (LREC) de 1902 fait allusion aux «secrétaires» des conseils. Un véritable secrétariat du Parlement n'a toutefois été institué qu'avec l'arrêté du Conseil fédéral du 30 décembre 1947, moment où le «bureau des imprimés de l'Assemblée fédérale» fut remplacé par le «secrétariat de l'Assemblée fédérale». L'article 6 de la loi du 28 juin 1919 concernant l'organisation de la Chancellerie fédérale mentionnait pour la première fois un «secrétaire» doté d'une fonction spécifique: «Il est adjoint au chancelier de la Confédération un secrétaire pour le service des Chambres fédérales et de leurs commissions. Le secrétaire dirige et assure ce service sous la surveillance du chancelier; il est assisté du personnel auxiliaire nécessaire.» (RS I 317).

Dans le message concernant une nouvelle loi du 25 avril 1960 sur les rapports entre les conseils (FF 1960 I 1537), le Conseil fédéral déclare à propos du secrétariat de l'Assemblée fédérale que «la pratique a délimité clairement le cercle de ses tâches» et qu'il convient dès lors d'insérer les dispositions le concernant dans la LREC. L'exécutif constate encore que «les tâches du secrétariat ont tellement augmenté que la Chancellerie fédérale ne peut plus s'en charger accessoirement; à eux seuls, la préparation des sessions et les travaux à accomplir durant les sessions suffisent à occuper un secrétariat permanent» (FF 1960 I 1561).

Jusqu'à la révision de la LREC en 1966, le secrétariat de la Commission des finances et le secrétariat administratif furent les seuls organes auxiliaires du Parlement, renforcés pendant les sessions par le service des procès-verbaux et du personnel auxiliaire.

C'est à l'occasion de l'affaire dite des «Mirage» que le contrôle administratif fut renforcé en 1967 et qu'un secrétariat spécial des Commissions de gestion fut institué. La même année, l'arrêté fédéral du 27 juin 1967 créait le Service de documentation de l'Assemblée fédérale.

Il fut à nouveau question de l'organisation des services parlementaires vers la fin des années soixante et le début de la décennie suivante. Une motion du Conseil national, approuvée à l'unanimité par l'autre Chambre, demandait au gouvernement de présenter un rapport sur la réorganisation de la Chancellerie fédérale et le renforcement du secrétariat de l'Assemblée fédérale (FF 1969 II 1317). Ce rapport portait notamment sur les thèmes suivants: l'article 105 cst. en tant que base constitutionnelle, les rapports de subordination des fonctionnaires, ainsi que la structure et l'effectif des services du Parlement. Sur la base de ce rapport, une initiative parlementaire a été déposée le 6 octobre 1970 au Conseil national concernant le statut et l'organisation des services du Parlement. Cette initiative visait à développer les services parlementaires et à les rendre autonomes par une révision de l'article 105 cst. S'agissant du rattachement formel de ces services à la

Chancellerie, on était déjà alors d'avis qu'il n'y avait pas de problème si «le chancelier de la Confédération et le secrétaire général de l'Assemblée fédérale coopèrent efficacement et sans difficultés tout en respectant la nette distinction à faire entre les attributions respectives du législatif et de l'exécutif. Mais il est possible que les conditions se modifient et que le travail et la position des conseils législatifs en soient affectés» (FF 1970 II 1087).

Afin de renforcer l'autonomie des services du Parlement, il fut décidé de poursuivre leur développement. La création d'un service des commissions devait améliorer leurs conditions de travail et l'efficacité du Parlement (rapporteur Gut, 25. 1. 71, BO N 1971 3).

On se demanda alors s'il convenait d'intégrer le futur service des commissions au Service de documentation, car une tâche importante du secrétaire de commission est précisément de réunir les documents. On voulait ainsi tirer le meilleur profit des connaissances acquises par les fonctionnaires et éviter le double emploi puisqu'un secrétaire de commission et un documentaliste devaient s'occuper du même objet.

Une séparation de ces deux fonctions a finalement été proposée pour les motifs suivants: en sa qualité d'assistant du président de la commission, le secrétaire doit souvent avoir en vue un objectif politique précis, alors que le documentaliste doit travailler «en toute neutralité». Vu les effectifs réduits avec lesquels fonctionnent les organes publics en Suisse, il était cependant impossible d'instituer une subdivision interne comme on la trouve dans les parlements étrangers. De plus, le Service de documentation existait déjà depuis quelques années. Un compromis fut trouvé: on prévoit que ledit service pourrait assumer, outre le secrétariat de la Commission de documentation et de la Commission de la science et de la recherche, d'autres tâches de secrétariat.

D'autres améliorations furent prévues pour la rédaction des procès-verbaux de commissions (renforcement du service des procès-verbaux), les relations avec la presse, ainsi que les traductions (étouffement du service de traduction de la Chancellerie fédérale). L'effectif a été porté de 25 à 40 par la création de 15 postes.

La modification de l'article 105 cst. proposée par la commission du Conseil national et approuvée par ce conseil, par laquelle la séparation formelle des services du Parlement de la Chancellerie fédérale et leur soumission à la surveillance du Parlement aurait dû être réglée clairement, a toutefois été refusée par le Conseil des Etats. Motif: la nécessité de soumettre une modification constitutionnelle au vote et d'obtenir la majorité du peuple et des cantons serait un obstacle disproportionné par rapport à l'importance de la question (BO E 1971 602). Le Conseil des Etats souligna que la dépendance des services parlementaires était purement formelle. Fonctionnellement – et c'est cela qui compte – l'autonomie par rapport au pouvoir exécutif était totale. De son côté, le Conseil fédéral a estimé qu'une révision de la Constitution n'était pas nécessaire pour rendre les services du Parlement indépendants.

En même temps que la séparation des services parlementaires et de la Chancellerie, l'institution d'une commission administrative était également refusée. Elle aurait eu pour tâche de superviser lesdits services au nom des Chambres fédérales,

de désigner les fonctionnaires du Parlement, de surveiller les prestations fournies aux députés, d'assurer leur coordination et leur continuité, de faciliter ainsi le travail des Chambres, de leurs commissions et des députés, et d'en accroître le rendement. La commission administrative aurait ainsi eu par rapport aux services parlementaires des pouvoirs analogues à ceux qu'exerce le Conseil fédéral sur son administration. Elle aurait dû en particulier établir le budget des services, rapporter sur leur gestion et répondre aux interventions les concernant dans les deux Chambres par l'entremise du président ou du vice-président de la commission. L'élément décisif pour le rejet d'une commission administrative a toutefois été la non-parité dans la composition de ladite commission: onze conseillers nationaux contre six députés au Conseil des Etats.

22

A l'occasion de la révision du 23 mars 1984 de la LREC, on a inséré un nouvel article 8^{octies} qui fixe la forme actuelle des services du Parlement.

Cet article ne modifiait cependant ni la structure ni les rapports hiérarchiques de ces services. Les services du Parlement sont placés sous la direction administrative du secrétaire général de l'Assemblée fédérale, lequel s'occupe, outre des questions de personnel, de locaux, d'installations et de comptabilité, également de l'organisation rationnelle du travail, et veille à l'information réciproque et à la coordination des activités. Cette collaboration s'étend au secrétariat des Commissions des finances, du moins en pratique, car celui-ci ne dépend des autres services parlementaires que de manière subsidiaire, en raison de son statut particulier, fixé par l'article 18 de la loi du 28 juin 1967 sur le contrôle des finances (RS 614.0).

Selon l'article 8^{octies}, 2^e alinéa, LREC, les services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie dans l'exécution de leurs tâches. L'article 58, 1^{er} alinéa, lettre d, de la loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (LOA; RS 172.010) précise qu'ils ne sont rattachés à la Chancellerie fédérale qu'au plan administratif. Le Conseil fédéral et la Chancellerie n'ont jamais fait valoir cette subordination administrative. Dans son arrêt du 7 décembre 1984 sur un cas de réélection d'un fonctionnaire des services du Parlement, le Tribunal fédéral a par contre précisé que le Secrétariat de l'Assemblée fédérale est formellement une division de la Chancellerie. Il n'en reste pas moins que l'article 36 LOA réserve expressément à l'Assemblée le droit de régler l'organisation des services du Parlement.

Les services du Parlement suivent les instructions des organes de l'Assemblée fédérale auxquels ils sont rattachés selon leur domaine d'activité. Les rapports hiérarchiques sont fixés par l'article 1^{er}, 2^e alinéa, de l'arrêté sur les services du Parlement, lequel subordonne:

- le secrétaire général aux présidents des Chambres,
- le Service de documentation à la Commission de documentation,
- les secrétariats des Commissions des finances et des Commissions de gestion, ainsi que les fonctionnaires du service des commissions, aux commissions respectives,
- le Service des procès-verbaux au Secrétariat général.

La nomination des fonctionnaires est réglée par l'article 2, 2^e alinéa, dudit arrêté.

3 Comparaison avec l'étranger

L'effectif des services parlementaires¹⁾ ainsi que leur organisation et leur subordination sont réglés d'une manière très différente de la Suisse dans la plupart des pays d'Europe. En particulier, ces services sont partout soumis directement au Parlement lui-même. A l'exception du Royaume Uni, où les deux secrétaires des chambres sont nommés à vie par la Couronne, les secrétaires généraux sont généralement nommés par des organes parlementaires, le plus souvent par les bureaux ou les présidents des conseils.

Quant à la structure de ces services, elle est généralement subdivisée en deux branches principales, l'une pour l'administration et l'autre pour l'assistance-conseil aux députés et aux commissions. Au Bundestag (RFA), par exemple, la division principale des «services scientifiques» comprend deux sections dans lesquelles les secrétaires des groupes de travail et les experts chargés de l'exécution des mandats individuels de députés collaborent étroitement avec le centre de documentation scientifique.

4 Résultat de l'analyse des services du Parlement

Karasek & Partner ont, dans un premier temps et après la phase préparatoire du projet, procédé à la saisie et à l'évaluation de l'état actuel. La vaste documentation mise à disposition dans ce but a été analysée et un questionnaire a été envoyé à 65 députés et à tous les collaborateurs des services du Parlement, après des entretiens préalables. Ces questionnaires ont été le fondement d'entrevues approfondies avec 46 parlementaires et 21 fonctionnaires. Enfin, toutes les données recueillies ont été analysées et classées.

Karasek & Partner a élaboré la conception générale sur la base des discussions avec le groupe de travail et l'a déposée à la fin d'avril 1988. Cette conception a fait l'objet de discussions intenses avec l'ensemble des cadres des services du Parlement; des groupes de travail ont été créés en vue d'approfondir les éléments de solution mis à jour dans le concept général.

L'analyse de la situation a, malgré certains aspects positifs, révélé les points faibles ci-après:

¹⁾ RFA: Bundestag: env. 1700 fonct., Bundesrat: 70 fonct.

France: Assemblée nationale: env. 1100 fonct., Sénat: 850 fonct.

Autriche: Nationalrat: env. 200 fonct.

Belgique: Chambre: 350 fonct., Sénat: 245 fonct.;

Royaume Uni: Chambre des Communes: env. 850 fonct. Chambres des Lords: env. 260 fonct.

(Cette comparaison doit toutefois être relativisée car certaines tâches exécutées par des employés des services parlementaires à l'étranger sont accomplies par des employés de l'administration en Suisse: tel est le cas par exemple des services de nettoyage, d'entretien des locaux et des réparations).

41 Prestations insuffisantes aux députés

Les points faibles principaux ci-dessous dans l'offre de prestations de services de la part des services du Parlement ressortent des données et informations recueillies:

- insuffisance du soutien actif aux députés: sur les plans administratif (planification de détail, expédition, horaires, etc.) et parfois scientifique (p. ex. évaluation de la documentation); il s'agit souvent de «petites prestations de services» qui allègeraient considérablement le travail des parlementaires;
- dépassement fréquent des délais pour la remise de documents aux parlementaires;
- les conditions de travail des députés sont insupportables du fait que les 50 places de travail à disposition ne peuvent pas être utilisées en permanence et qu'il n'existe aucune possibilité de rangement des documents dans les tables de travail;
- les parlementaires connaissent mal les services offerts; ils ne savent souvent pas ce qui est à leur disposition, ni ce qu'ils peuvent exiger;
- il n'y a pas d'accès aux données mémorisées sur support informatique, comme par exemple à la base de données des objets parlementaires ou aux aides documentaires; près de 50 pour cent des députés interrogés souhaitent un accès direct ou indirect aux données mémorisées; le recours à l'informatique a été jugé insuffisant dans tous les services;
- la Bibliothèque centrale du Parlement et de l'administration fédérale n'est actuellement utilisée qu'exceptionnellement par les députés; cela tient à son emplacement inadéquat et éventuellement à l'offre de cette bibliothèque;
- manque de personnel au secrétariat des Commissions de gestion.

L'insuffisance des prestations est principalement le résultat des faiblesses parfois importantes relevées dans les domaines suivants:

- organisation,
- direction,
- occupation du personnel,
- informatique,
- infrastructure,
- communication.

Les services du Parlement comptent aujourd'hui des collaborateurs qui font pour la plupart un excellent travail et sont motivés et productifs. Cependant, en tant qu'organisation d'ensemble, les services du Parlement sont aujourd'hui impossibles ou difficiles à diriger. D'une part les députés n'ont pas suffisamment d'influence sur ces services, d'autre part, l'organisation interne, le manque de services centraux et le manque de netteté des rapports de subordination rendent difficile une direction efficace des services du Parlement. A ceci s'ajoute l'absence d'une claire répartition des tâches et des compétences, ce qui fait que les qualités des collaborateurs ne peuvent être utilisées de façon optimale.

Par ailleurs, l'usage de l'informatique en est à son début; enfin, la communication interne entre les services et entre les niveaux hiérarchiques est insuffisante.

Une grande partie de ces déficiences, et en particulier les retards, sont à attribuer au fait que les services du Parlement ne peuvent pas, dans de nombreux domaines, fournir leurs prestations de manière autonome, mais qu'ils dépendent de tiers pour nombre d'entre elles.

42 Organisation et direction déficientes

L'organisation actuelle, établie par l'arrêté fédéral sur les services du Parlement, présente les points faibles suivants:

- Direction insuffisante:
 - le secrétaire général a deux supérieurs, qui, en plus, changent tous les ans,
 - au sein des services du Parlement, la planification, l'organisation, le contrôle, l'occupation du personnel et la direction sont insuffisants, tant pour des raisons réglementaires que matérielles;
- le secrétaire général a dix subordonnés (15 avec les secrétaires des commissions);
- conflits entre le Service de documentation et d'autres services, avec les doubles emplois qui en découlent;
- les suppléances ne sont pour la plupart pas prévues;
- manque de services centraux: informatique, service du personnel, traductions, etc.

43 Recours insuffisant à l'informatique

Depuis des années, les besoins en informatique des services du Parlement n'ont pas été opportunément suivis ni satisfaits. Des systèmes ont déjà été élaborés avec beaucoup d'efforts (CUNIDAS, TEDAT, etc.), mais toujours en fonction des besoins de la Chancellerie et des départements, et très peu a été réalisé. Si l'on veut tenir compte de la totalité des besoins de tous les services, les besoins relativement simples des services du Parlement ne peuvent être satisfaits.

L'absence de compatibilité entre le traitement de texte et les applications de bases de données SWISSBASE de la Chancellerie fédérale complique le travail des services du Parlement.

Le développement de l'informatique dans les services du Parlement est rudimentaire. Les parlementaires ne disposent aujourd'hui d'aucun service informatisé. C'est ainsi que manque toujours la base de données des objets parlementaires.

L'organisation actuelle (raccordement à la Chancellerie fédérale, pas de responsable propre pour l'informatique) fait que les besoins des services du Parlement ne peuvent pas être traités en priorité. De plus, les tensions entre le Secrétariat général et le Service de documentation font obstacle à une réalisation systématique des applications informatiques.

5 Plan de réorganisation

L'entreprise Karasek & Partner a élaboré, à l'intention du groupe de travail des Bureaux, un plan de réorganisation qui fait en partie l'objet de la révision

proposée des bases légales des services du Parlement. Une part essentielle de ce programme est liée à la création d'une Commission administrative et d'une direction des services. En voici les éléments:

51 Offre de prestations aux parlementaires

L'offre de prestations de services aux parlementaires doit être améliorée comme il suit:

- Chaque parlementaire qui le désire doit disposer d'une table de travail personnelle avec téléphone et possibilité de rangement; les bureaux, contenant chacun plusieurs places de travail, doivent être aménagés à proximité des salles du Parlement et disposer des moyens de communication internes du Parlement; une enquête a indiqué que 180 députés souhaitent disposer d'une place de travail;
- Pour chaque 30 à 40 places de travail, un centre sera desservi pendant les sessions et doté des possibilités suivantes: téléviseur, dictaphone, terminal, télécopieur et capacité de secrétariat disponible sous préavis pour un maximum de deux heures par exemple;
- Pour tous les députés, et tout particulièrement pour les demandes individuelles, une personne de contact doit être mise à disposition et ce:
 - dans les salles du Parlement (déjà disponible),
 - hors des salles du Parlement;
- A l'avenir, outre la collecte de documents, il faut pouvoir offrir des services de dépouillement de la documentation;
- Les publications doivent être plus concises et paraître rapidement en fonction des besoins des parlementaires;
- Les documents doivent être remis prêts à la consultation et au classement, c'est-à-dire clairement ordonnés, repérés à l'aide de couleurs, numérotés, perforés, etc.;
- Les services du Parlement doivent disposer d'une structure d'organisation et de direction transparente pour les députés.

52 Structure de direction

(Voir les appendices 1 et 2)

521

Le nouvelle structure de direction des services du Parlement part de l'idée qu'une *Commission administrative* sera instituée avec les présidents, les vice-présidents et un membre supplémentaire de chacune des deux Chambres. La présidence sera assurée alternativement pour un an par les présidents des deux conseils. Le chancelier participe avec voix consultative (voir ch. 522). La Commission administrative assumera notamment les tâches suivantes:

- elle surveillera la planification et l'exécution de la prestation des services aux députés;
- elle examinera la gestion des services du Parlement, se fondant sur les rapports d'un membre délégué et de la direction;
- elle approuvera les propositions de la direction au Département des finances pour la planification financière et pour le budget, et surveillera la tenue des comptes et le respect du budget;
- elle surveillera les affaires du personnel. La Commission administrative sera entendue préalablement à la nomination de tout fonctionnaire à partir de la classe 5; elle confirmera les nominations faites par le Conseil fédéral au-dessus de la troisième classe de traitement; on s'assurera ainsi que les services du Parlement ont une influence décisive sur la nomination de leurs fonctionnaires;
- en cas de doute, elle décidera des droits d'accès dans les domaines de la documentation et de l'informatique, assurant ainsi des tâches qui incombent jusqu'ici à la Commission de documentation.

La LREC prévoit la Commission administrative peut déléguer certaines de ses tâches à un ou plusieurs de ses membres; l'arrêté sur les services du Parlement précise que, dans le cadre de cette réorganisation, la Commission administrative désigne, pour un mandat de deux ans, l'un des députés (issu alternativement du Conseil national ou du Conseil des Etats) en qualité de délégué. Le délégué représentera la Commission administrative vis-à-vis des services du Parlement. Il surveillera l'application des directives et des décisions de la Commission administrative.

Le délégué de la Commission administrative supervisera de près la gestion et les aspects financiers des services du Parlement; il travaillera en étroite collaboration avec le secrétaire général, qui aura ainsi devant lui *un* interlocuteur unique, d'un niveau hiérarchiquement supérieur (continuité).

Le délégué fera régulièrement rapport à la Commission administrative sur le respect des objectifs et du budget des services du Parlement, et formulera les propositions nécessaires.

En cas d'urgence, il sera habilité à prendre les dispositions en matière de personnel qui sont de la compétence de la Commission administrative, après consultation de son président.

522

Le *chancelier de la Confédération* prend part aux séances de la Commission administrative avec voix consultative lorsque des affaires relevant de son domaine de compétence sont traitées. Ainsi seront assurées la coordination et l'échange d'information entre la Chancellerie fédérale et le Parlement. Au demeurant, les attributions formelles de la Chancellerie fédérale, conformément à l'article 33 de la loi sur l'organisation de l'administration, ne sont pas touchées par la réorganisation.

Une *direction des services* du Parlement est instituée. Elle est composée des secrétaires des deux conseils et du chef des services. Le secrétaire général la conduit. Les deux autres membres sont des secrétaires généraux adjoints. Cette double suppléance est nécessaire pour permettre au secrétaire général de se faire représenter aux Chambres comme au sein de ses services et d'assurer ainsi une direction compétente. La loi ne fixe pas la répartition des tâches entre les membres de la direction. L'état actuel n'est pas modifié.

Le secrétaire général, en sa qualité de chef des services du Parlement, ainsi que son premier suppléant, continuent à diriger les secrétariats des deux conseils, afin de maintenir le contact avec les députés.

La mise sur pied d'une direction des services du Parlement présente les avantages suivants:

- la suppléance est assurée pour les secrétariats du Conseil national, du Conseil des Etats et de l'Assemblée fédérale dans son ensemble;
- le nouveau poste de chef des services décharge le secrétaire général de tâches de direction qu'il ne peut assumer aujourd'hui;
- la création du nouveau poste de chef des services offre aux députés, pendant et entre les sessions, un point de contact supplémentaire pour toutes les questions; les *prestations individuelles* aux députés en sont améliorées;
- le chef des services est clairement responsable du déroulement administratif efficace de toutes les affaires, et de l'emploi de l'informatique ainsi que des autres moyens techniques;
- la présence constante de la direction permet d'améliorer l'information interne, la communication et la coordination;
- les fonctions centrales telles que la gestion du personnel, la comptabilité, la sécurité, peuvent être centralisées comme il se doit.

La direction accomplit notamment les tâches suivantes:

- elle est à la disposition des membres des conseils dans l'accomplissement de leurs tâches parlementaires, pour des mandats et pour des renseignements;
- elle soutient les présidents, les bureaux des deux conseils et de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), la Conférence des présidents de groupe ainsi que la Commission administrative, et gère les affaires de leurs secrétariats et du secrétariat des conseils;
- elle prépare les sessions;
- elle élabore le plan financier, le budget et les comptes à l'intention de la Commission administrative;
- elle fait rapport sur ses activités au délégué et à la Commission administrative;
- elle prépare la nomination des fonctionnaires et les autres décisions en matière de personnel, elle donne des directives et supervise le personnel;
- elle est responsable de l'efficacité des procédures administratives et de la mise en œuvre rationnelle des moyens humains et techniques;
- elle assure les services centraux;
- elle assure les relations avec le public, les médias et les parlements étrangers;
- elle assiste le service des commissions et le centre de documentation;
- elle dirige le secrétariat des Commissions de rédaction et assure celui des commissions ad hoc.

53 Service informatique

La création d'un service informatique propre doté de ses propres installations de traitement électronique des données permet d'assurer que les besoins informatiques des services du Parlement seront satisfaits de manière opportune et rapide.

Deux collaborateurs sont à prévoir pour ce service: ils seront responsables de la gestion du système, de la planification et, surtout, de l'assistance aux utilisateurs. Selon les indications de la Chancellerie fédérale, son service informatique réserve actuellement un poste et demi aux services du Parlement. Le service informatique du Parlement pourra être développé au cours des années en fonction du développement des prestations de services informatiques et en fonction du nombre des utilisateurs (particulièrement des députés).

La création d'un service informatique propre présente les avantages suivants:

- les besoins des services du Parlement font l'objet d'un traitement prioritaire,
- la protection des données est garantie,
- l'exploitation est assurée, notamment pendant les sessions et en dehors des heures ouvrables normales,
- les programmes pour une base de données des affaires parlementaires pourraient être réalisés dans un délai d'un mois; d'autres applications pourraient être réalisées à court terme,
- un traitement rationnel des données devient possible.

Condition préalable: on pourrait recourir au matériel et au logiciel de la Chancellerie fédérale, de manière à utiliser dans la mesure du possible des installations et des logiciels existants. Même si le logiciel ABIM/SWISSBASE présente encore certains problèmes, notamment dans l'intégration entre base de données et traitement de texte, il permet néanmoins de satisfaire de nombreux besoins des services du Parlement. Vu qu'une partie des données des services du Parlement doivent pouvoir être consultées par la Chancellerie fédérale, et vice-versa, il convient d'avoir un logiciel et un matériel unifiés par les services du Parlement et de la Chancellerie fédérale.

54 Service des commissions

Le service des commissions sera renforcé en ce sens que les fonctionnaires scientifiques de ce service assureront les secrétariats des commissions et des tâches de documentation pour les commissions et, s'il s'agit de mandats scientifiques, pour les députés. Il sera ainsi possible d'offrir de meilleures prestations aux commissions et aux députés, d'assurer la suppléance des secrétaires et d'éviter d'inutiles redondances. Les documentations pour les commissions seront préparées par les services spécialisés des commissions, celles destinées aux parlementaires individuels en règle générale par la centrale de documentation. On sera ainsi assuré de satisfaire de manière *neutre* les besoins documentaires des commissions et des membres des Conseils, notamment pour les affaires controversées.

Ce modèle d'organisation a déjà fait ses preuves pour les secrétaires des Commissions de gestion et des finances. Grâce à leur infrastructure personnelle et

matérielle, ces secrétariats de commissions sont plus performants que les autres secrétariats. La répartition en secteurs améliore la présence et la coordination et permet l'utilisation la plus efficace du savoir-faire existant. Dans une première phase de la réorganisation, le service des commissions sera subdivisé en cinq secteurs comme il suit:

Secteur 1

- a. Politique étrangère, politique européenne, affaires économiques extérieures (CAE, CAEc, délégations);
- b. Finances et personnel fédéral.

Secteur 2

- a. Economie intérieure, agriculture;
- b. Energie, constructions, sol et habitat y compris aménagement du territoire et secteur locatif (CE, GrC).

Secteur 3

- a. Formation, science, culture (CSR);
- b. Politique sociale, santé et environnement y compris la protection de la nature et du patrimoine (CSE, CSS).

Secteur 4

- a. Transports (CTT);
- b. Affaires militaires (CAM).

Secteur 5

- a. Service juridique (y compris droit parlementaire et contrôle de la constitutionnalité);
- b. Questions juridiques (avis de droit) (CPC, Commission des grâces, groupe de travail interpartis pour la préparation de l'élection des juges fédéraux);
- c. Institutions politiques et médias.

Chaque secteur comprend de un à trois collaborateurs scientifiques (secrétaires actuels des commissions et fonctionnaires scientifiques du service de documentation) employés aussi bien comme secrétaire de commission que comme documentalistes, auxquels s'ajoutent une ou deux dactylos/rédactrices de procès-verbaux.

Le service des commissions est responsable de la rédaction des procès-verbaux dans les commissions. Comme par le passé, les secrétaires des commissions sont fonctionnellement subordonnés au président de chaque commission.

Les services spécialisés des commissions assistent le centre de documentation dans l'exécution de travaux de recherche. La direction des services du Parlement est responsable des changements dans la répartition des services spécialisés et l'attribution des collaborateurs qui peuvent se révéler nécessaires. Elle décide après avoir consulté la Commission administrative.

55 Centre de documentation

Le centre de documentation doit devenir le cœur des services du Parlement. Il archive, gère et répertorie les actes de l'Assemblée fédérale et de ses organes, ainsi que les dossiers pour les députés, les groupes et d'autres services parlementaires. Il est en règle générale le point de départ de l'exécution des mandats des députés. Il se tient à leur disposition pour tous renseignements ainsi que pour la collecte et le dépouillement de documents.

Ce service a aussi pour tâche de conserver les documents des services des commissions, d'en assurer l'accès, d'élaborer des revues de presse et d'effectuer d'autres dépouillements documentaires. Il aura pour tâche d'établir de nouveaux instruments de travail importants, à savoir un répertoire thématique et chronologique des affaires parlementaires, ainsi que des banques de données documentaires.

Le centre de documentation reprendra une partie des collaborateurs spécialisés et du personnel de secrétariat de l'actuel service de documentation. De nouveaux postes seront créés pour permettre une exploitation rationnelle des moyens de consultation et de repérage, le dépouillement des documents, et l'installation de terminaux individuels.

La bibliothèque du Parlement (actuellement dans l'aile ouest du Palais fédéral et très peu connue des députés) devrait être transférée dans le Palais du Parlement et subordonnée au centre de documentation. L'actuelle Bibliothèque centrale du Parlement et de l'administration fédérale existant aujourd'hui pourrait être partiellement intégrée à une bibliothèque existante de l'administration fédérale (par exemple à celle du Département fédéral de justice et de police). On peut estimer que la moitié de la bibliothèque existante et deux ou trois collaborateurs seraient repris par les services du Parlement.

Le service du Bulletin officiel qui prend note des débats au cours des sessions des Conseils et publie le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, sera rattaché au centre de documentation.

56 Services centraux

Les services centraux comprennent le secrétariat central (jusqu'ici secrétariat général), les services des huissiers, du personnel et de la sécurité, l'économat et un service informatique à créer (voir ch. 53). Il conviendra par la suite d'examiner des améliorations ultérieures, par exemple celle du service de transport et de voyages destiné aux députés, éventuellement avec recours à des entreprises privées.

57 Locaux

On aménagera les sous-sols du Palais du Parlement afin d'offrir aux députés des places de travail individuelles dotées de la nécessaire infrastructure.

6 Commentaire des éléments de la révision

61 Révision partielle de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC)

La LREC contient les principales normes régissant les relations entre le Conseil fédéral et l'Assemblée, ainsi que sur l'organisation et la procédure parlementaire. La réorganisation des services du Parlement nécessite une révision partielle de la LREC pour trois motifs: la future Commission administrative, en tant qu'organe paritaire des deux chambres, doit avoir une base légale; l'article 8^{octies} sur l'organisation et les tâches principales des services parlementaires doit être adapté; la base juridique pour l'arrêté sur les services du Parlement doit être adaptée.

Les dispositions de la LREC sont limitées à l'essentiel. Les détails concernant les tâches et l'organisation des services parlementaires doivent être réglés dans l'arrêté. Cet arrêté n'est pas sujet au référendum et doit pouvoir être adapté facilement aux circonstances et en fonction des expériences faites lors de la réorganisation.

611 Commission administrative (art. 8^{quater})

Le plan de réorganisation des services parlementaires prévoit la création d'une Commission administrative chargée de superviser les services du Parlement au plan administratif et dotée de fonctions de gestion envers la direction des services. La composition et les compétences de cette commission doivent être fixées dans la LREC. Nous proposons d'introduire au chapitre II^{bis} une nouvelle section 1a et un article 8^{quater}, les actuels articles 8^{quater} et 8^{septies} devenant 8^{quinquies} à 8^{octies}.

Toutes les normes légales et réglementaires relatives aux commissions permanentes s'appliquent à la Commission administrative, en particulier quant à la nomination de ses membres, effectuée au Conseil national par le Bureau et au Conseil des Etats par le plénum de cette chambre. Il en va de même pour la durée maximale du mandat et pour l'indemnisation de ses membres.

La composition de la Commission administrative sera expressément réglée par la loi sur la base d'une représentation paritaire des deux conseils, à l'instar de la Conférence de coordination et de la Commission des grâces. Elle comprendra les présidents et vice-présidents ainsi qu'un membre supplémentaire de chacune des deux Chambres, et en règle générale un membre du Bureau de chacun des conseils.

La parité des deux Chambres est observée strictement. Contrairement au projet de Commission administrative compris dans le rapport du 6 octobre 1970 sur l'organisation des services du Parlement (ch. 2 supra), refusé par le Conseil des Etats, la nouvelle Commission administrative comprendra donc le même nombre de députés des deux Chambres. La présidence sera alternativement assurée par les présidents des deux conseils.

Le 2^e alinéa définit la mission de la Commission administrative (ch. 521 supra) qui exercera des fonctions de direction et de surveillance. Elle pourra édicter un

règlement ainsi que des directives administratives à l'intention des services du Parlement. Elle pourra, en vertu du 3^e alinéa, confier des tâches spéciales à un ou plusieurs de ses membres, par exemple la supervision des services parlementaires.

Afin d'assurer un échange optimal d'informations et une meilleure coordination entre la Chancellerie fédérale, les services du Parlement et la commission administrative, nous proposons d'autoriser le chancelier à participer aux séances de ladite commission avec voix consultative, lorsqu'elles concernent des affaires relevant du domaine de compétence de la Chancellerie. La commission peut en outre consulter le chancelier pour d'autres affaires (pour les relations avec la Chancellerie fédérale en général voir ch. 612).

612 Services du Parlement (art. 8^{novies})

Afin de pouvoir assurer le mandat que lui impartit la constitution, notre Parlement doit pouvoir disposer de services efficaces et indépendants du gouvernement et de l'administration. L'autonomie des services du Parlement s'est amorcée avec l'édiction de l'arrêté sur lesdits services. Elle a fait ses preuves en pratique et n'est pas contestée.

Le nouvel article 8^{novies} remplace l'actuel article 8^{octies}. Son 1^{er} alinéa énumère les principales prestations que les services du Parlement doivent fournir. Les divers services et leurs tâches spécifiques sont réglés par l'arrêté sur les services du Parlement. Ces services sont dirigés par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale, qui est de même chef de la direction à créer.

Les 3^e et 4^e alinéas reprennent le principe des actuels articles 8^{octies}, 47^{quinquies} et 49, 2^e alinéa, selon lesquels les services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale dans l'exécution de leurs tâches et se conforment aux instructions spécifiques des organes parlementaires qu'ils servent. Ils sont donc au service des présidents des Chambres, et en particulier des commissions, qui peuvent conférer à leurs secrétaires des mandats à l'abri de toute influence du gouvernement ou de la Chancellerie fédérale, mais aussi de la Commission administrative et de la direction des services du Parlement.

A propos du 5^e alinéa: l'Assemblée fédérale a débattu pour la première fois en 1984 pour savoir si les fonctionnaires supérieurs des services du Parlement devaient pouvoir être nommés par l'Assemblée elle-même ou par ses organes. Le Conseil national a approuvé une motion Zbinden y relative (BO N 1984 269). Le Conseil des Etats a décidé à une faible majorité de convertir cette motion en postulat des deux conseils (BO E 1984 472). Le Conseil fédéral avait combattu l'intervention en forme de motion mais accepté le postulat. Il n'a pas encore remis son rapport sur ce postulat des deux conseils.

Dans sa réponse à la motion, le Conseil fédéral n'avait pas contesté la compétence de l'Assemblée de nommer le secrétaire général et les fonctionnaires supérieurs des services du Parlement en vertu de l'article 85, chiffre 4, cst. Il avait cependant rappelé la question posée lors de la révision de 1970/1972, et notamment le fait que l'élection du secrétaire général par l'Assemblée en ferait un magistrat.

Cette dernière disposition, restée virtuellement inchangée depuis 1848, prévoit que la Chancellerie fédérale assume le secrétariat non seulement du Conseil fédéral mais aussi de l'Assemblée.

Le libellé de l'article 105 cst. ne correspond plus, surtout depuis 1972, à la réalité. Les travaux de secrétariat relevant de l'Assemblée fédérale sont aujourd'hui pour l'essentiel traités par les services du Parlement en toute indépendance à l'égard du gouvernement et de la Chancellerie. Il n'en reste pas moins que certaines compétences restent réservées au Conseil fédéral et à la Chancellerie. Nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de toucher à ces compétences administratives sous la forme où elles ont été exercées dans la pratique de ces dernières années parallèlement à la subordination fonctionnelle des services du Parlement à des organes parlementaires (voir ch. 522 supra). Les bureaux n'ont pas procédé à un examen de la question, si, le cas échéant, il fallait modifier l'article 105 cst. Le but de la réorganisation est d'établir au plus vite les conditions permettant de corriger les défauts constatés, afin d'améliorer les prestations des services parlementaires aux députés.

Le Conseil fédéral reste l'organe de nomination pour les fonctionnaires classés au-dessus de la classe 3 de la classification actuelle.¹⁾ Enfin, en matière de procédure administrative, les services du Parlement restent subordonnés à la Chancellerie fédérale. Dans le cadre de la constitution, l'Assemblée fédérale doit, par contre, avoir une plus grande influence sur la nomination des hauts fonctionnaires des services du Parlement et celle du secrétaire général. Nous vous proposons donc de subordonner ces nominations à la confirmation des organes de l'Assemblée fédérale. Cette solution est déjà appliquée pour le secrétaire des Commissions et de la Délégation des finances (art. 18, 2^e al., loi sur le contrôle des finances) et elle a fait ses preuves.

La confirmation n'est pas donnée par l'Assemblée elle-même mais par la Conférence de coordination pour le secrétaire général, par les Commissions de gestion pour leurs secrétaires, et par la Commission administrative pour les fonctionnaires supérieurs (art. 2 de l'arrêté). Ainsi, le secrétaire général ne devient pas magistrat.

Question controversée: peut-on accorder à une commission parlementaire des pouvoirs de décisions étendus sans disposition constitutionnelle expresse? La plupart des auteurs s'expriment négativement au sujet de l'établissement de règles de droit par des commissions parlementaires (Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, n° 1424; Urs W. Kamber, «Die Uebertragung von Rechtsetzungskompetenzen vom Parlament auf Parlamentskommissionen», Bâle 1980, p. 57). Aucun avis ne s'oppose cependant à la nomination de fonctionnaires par le Parlement. Le professeur Kurt Eichenberger, qui s'est exprimé à propos du projet de révision de 1970 (avis de droit d'août 1970), estime licite la délégation de pouvoirs de décision par l'Assemblée à des commissions parlementaires en

¹⁾ Nous partons de l'actuelle classification des classes de traitement. Au cas où, d'ici au vote final sur le projet d'arrêté, le délai de référendum s'écoulerait sans être utilisé au sujet de la modification du statut des fonctionnaires décidée par les deux conseils à la session d'été, la classification pourrait être adaptée à l'article 36, 1^{er} alinéa, du statut des fonctionnaires dans sa version modifiée.

particulier quant à la nomination et à la supervision de fonctionnaires des services du Parlement (pages 10 et 11 dudit avis).

Quoique nous n'ayions pas en vue la nomination, mais bien la confirmation de la nomination des hauts fonctionnaires par des organes du Parlement, nous établissons une compétence expresse en vertu de l'article 85, chiffre 4, cst., en édictant un nouvel article 8^{novies}, 5^e alinéa, LREC. Nous estimons cette disposition conforme au droit constitutionnel. Il nous semblerait en effet incongru que l'Assemblée ne puisse déléguer à ses commissions le droit de confirmer la nomination de ses propres fonctionnaires, alors qu'elle peut déléguer des compétences législatives au Conseil fédéral sans disposition constitutionnelle expresse. D'ailleurs, le droit de la Délégation des finances de confirmer la nomination du secrétaire des Commissions des finances, n'a jamais été contesté.

Le 6^e alinéa établit la base juridique de l'arrêté sur les services du Parlement, lequel règle en détail les tâches et l'organisation desdits services, ainsi que les attributions de la Commission administrative. Cet arrêté n'est pas sujet au référendum, en vertu de l'article 8^{bis} LREC.

62 Révision de l'arrêté sur les services du Parlement

Nous proposons une révision totale de l'arrêté sur les services du Parlement. Le plan de réorganisation nécessite en effet une modification fondamentale des règles concernant l'organisation des services du Parlement, la nomination des fonctionnaires, du secrétariat général, des services de documentation, des commissions et des procès-verbaux. En outre, les compétences de la Commission administrative et de la direction des services doivent être établies. Les principes régissant la préparation des documentations restent inchangés quant au fond mais formulés beaucoup plus brièvement.

Nous commentons ci-après l'arrêté, article par article.

Art. 1^{er}

Les 1^{er} et 2^e alinéas énumèrent les services et font allusion à la direction de ces services, les fonctions de ladite direction étant précisées dans des articles ultérieurs. Comme par le passé, le secrétaire des Commissions des finances reste rattaché aux services parlementaires en raison de son statut spécial fixé par l'article 18 de la loi sur le contrôle des finances fédérales.

Les 3^e et 4^e alinéas reprennent les principes selon lesquels la direction et la supervision des services à la Commission administrative, à laquelle ils sont subordonnés matériellement et administrativement, et soulignent l'autonomie desdits services (art. 8^{novies}, 3^e et 4^e al.). Cette répétition se justifie afin que l'ensemble des normes applicables aux services du Parlement figurent dans l'arrêté.

Art. 2

Les fonctionnaires parlementaires continuent à être nommés par le gouvernement dès lors qu'ils sont rangés dans les classes 2 et au-dessus. Tous les autres fonctionnaires sont nommés par le secrétaire général.

Le Conseil fédéral consulte la Conférence de coordination (Conférence des présidents de groupe du Conseil national et Bureau du Conseil des Etats) avant de nommer le secrétaire général, les Commissions de gestion avant de nommer le secrétaire, et la Commission administrative avant toute autre nomination. Ces règles figurent dans le droit actuel, à l'exception de celle concernant la Commission administrative. Nouvelle aussi la nécessité de la confirmation de la nomination par les organes consultés en vertu du 3^e alinéa, pour que cette nomination devienne effective. On assure ainsi que nul ne sera engagé à ce niveau s'il n'a pas la confiance des organes de l'Assemblée. Cette disposition est particulièrement importante pour ce qui est du secrétaire général et du secrétaire des Commissions de gestion, qui ont souvent affaire au nom d'organes parlementaires avec le Conseil fédéral et les services de l'Assemblée.

En outre, afin que la Commission administrative puisse donner son avis lors de la nomination de fonctionnaires des classes 5 et au-dessus, elle devra être consultée par la Conférence de coordination, les Commissions de gestion et le secrétaire général, en vertu des 2^e et 4^e alinéas. Sont consultés également les présidents des commissions permanentes lors de la nomination des secrétaires respectifs (5^e al.). L'article 2 s'applique aussi aux promotions, congédiements ou procédures disciplinaires.

Art. 3

Les tâches de la Commission administrative sont énumérées au chiffre 521 supra.

Art. 4

En vertu de l'article 8^{quater}, 3^e alinéa, un délégué de la Commission administrative est chargé de la supervision des services du Parlement. Il représente la commission devant lesdits services et peut exercer les pouvoirs de la commission, avec l'accord du président, en cas d'affaires urgentes de personnel. Son mandat dure deux ans afin d'assurer la continuité. De plus, une alternance doit être assurée entre les deux Chambres.

Art. 5

Reprend la teneur de l'article 4 de l'actuel arrêté.

Art. 6

Le 1^{er} alinéa reprend la teneur de l'article 5 de l'actuel arrêté.

Les 2^e à 6^e alinéas remplacent l'actuel article 6 et fixent les règles de distribution et de confidentialité des procès-verbaux et autres documents des commissions. Ils reprennent la teneur de l'article 20, 1^{er}, 2^e et 4^e alinéas et de l'article 21, 3^e alinéa, du règlement du Conseil des Etats, et, quant au sens, les dispositions des articles 23 à 25 du règlement du Conseil national. Comme dans les règlements des conseils, l'accès au dossier des projets d'établissement de règles de droit est accordé après échéance du délai de référendum ou, le cas échéant, après le vote populaire, avec la réserve que l'utilisateur ne doit communiquer ni les noms ni les citations textuelles. Pour d'autres objets, ou avant l'échéance du délai référendaire, le président de commission peut autoriser l'accès. Les débats de commis-

sion sur l'approbation de traités internationaux et sur des rapports du Conseil fédéral (programme de la législature, rapport sur l'intégration européenne, p. ex.) sont assimilés aux projets établissant des règles de droit. Une certaine discrétion est de mise quant aux délibérations des Commissions de gestion, des finances et des affaires militaires, et dans certains cas pour les Commissions des affaires étrangères, pour des motifs de protection de la personnalité et pour préserver l'intérêt public.

Art. 7

Reprend textuellement l'actuel article 7.

Art. 8

Les tâches de la direction sont énumérées sous chiffre 523 supra.

Art. 9

Le secrétariat central reprend les fonctions de l'actuel secrétariat général.

Art. 10

Correspond aux actuels articles 9 et 10. Cette réorganisation n'entraîne pas une modification des tâches des Commissions de gestion.

Art. 11

Les tâches des services des commissions en matière d'organisation sont présentées sous chiffre 54 supra. Le 3^e alinéa correspond à l'actuel article 8, 4^e alinéa.

Art. 12

Le centre de documentation est présenté sous chiffre 55 supra.

Art. 13

L'article 13 énumère les principes d'établissement de la documentation, actuellement fixés aux articles 11 à 14. Comme auparavant, les députés doivent pouvoir obtenir des renseignements et des documents auprès des collaborateurs du centre de documentation et des services des commissions sans que les services de l'Administration ou d'autres députés en aient connaissance. Tout collaborateur des services du Parlement est tenu au secret, sauf si son mandant y renonce expressément. Par contre, il ne peut être exigé des collaborateurs des services du Parlement qu'ils assument des mandats ne servant pas à l'exécution d'une tâche parlementaire.

Art. 14

Les services centraux sont dirigés par un des deux suppléants du secrétaire général, à savoir le chef des services du Parlement. Un service informatique autonome est rattaché aux services centraux (ch. 53).

Art. 15 et 16

L'arrêté sur les services du Parlement est de portée générale en tant qu'il établit des règles de droit. Il n'est cependant pas sujet au référendum en vertu des articles 8^{bis} et 8^{novies}, 6^e alinéa, LREC.

Il ne peut entrer en vigueur que conjointement avec les modifications proposées de la LREC (arrêté A). L'actuel arrêté est simultanément abrogé.

63 Autres actes à réviser ultérieurement

631 Règlements des conseils

Les règlements des deux conseils contiennent des dispositions concernant la surveillance exercée par les présidents des Chambres sur le secrétaire général et les secrétaires des conseils, sur la nomination du secrétaire du Conseil des Etats et sur l'exécution des affaires de chancellerie dans les conseils, qui s'écartent des normes proposées par le nouveau projet d'arrêté. Les désignations des services devront aussi être modifiées.

Nous jugeons indiqué d'attendre l'entrée en vigueur des dispositions modifiées de la LREC et de l'arrêté sur les services du Parlement avant de réviser les règlements des conseils. D'ailleurs, le règlement du Conseil national en particulier nécessite d'autres modifications, qui devraient éventuellement être entreprises en même temps. Jusque là, la LREC et le nouvel arrêté ont préséance sur les règlements des Chambres.

632 Règlements de commissions

Certains règlements de commissions renvoient à des dispositions qui seront modifiées par le présent projet. Les adaptations nécessaires sont de moindre importance et peuvent être effectuées à une date ultérieure.

633 Règlement du Conseil fédéral concernant la Bibliothèque centrale

Le règlement du 23 juin 1969 de la Bibliothèque centrale du Parlement et de l'Administration fédérale (RS 432.22) règle les rapports entre l'actuel service de documentation de l'Assemblée et la bibliothèque, ainsi que les droits de la Commission de documentation et des députés. Le plan de réorganisation prévoit de transférer à une date ultérieure certaines sections de la bibliothèque dans le Palais du Parlement et de l'intégrer aux services du Parlement (ch. 55 supra). Une révision du règlement sera donc nécessaire. Le centre de documentation reprend provisoirement les droits et obligations du service de documentation et la Commission administrative ceux de la Commission de documentation.

7 Constitutionnalité

La modification de la LREC se fonde sur l'article 85, chiffres 1, 4, 10 et 11 de la constitution. Le nouvel arrêté sur les services du Parlement se base d'une part sur l'actuel article 8^{bis} et sur un nouvel article 8^{novies}, 6^e alinéa, LREC, d'autre part. Il y est prévu que l'Assemblée peut édicter des dispositions d'application de la LREC, en particulier concernant les services du Parlement, par voie d'arrêté non sujet au référendum.

8 Effets sur l'état du personnel et conséquences financières

81 Effets sur l'état du personnel

Les services du Parlement disposent aujourd'hui de 48 postes, dont un temporaire. Afin d'améliorer substantiellement les prestations aux députés, nous proposons avec la présente réorganisation de renforcer prioritairement l'effectif comme il suit:

- Service informatique (ch. 43) 2 postes;
- Centre de documentation (ch. 55) 2 postes.

Les bureaux examineront les autres postes nécessaires (traduction/procès-verbaux: 2; secrétariat des Commissions de gestion: 1,3; huissiers: 1) et feront des propositions, le cas échéant, par voie de supplément budgétaire. Plusieurs postes seront libérés début 1989 en raison de départs à la retraite. Leur remplacement est différé dans le cadre de la réorganisation (p. ex. le poste du nouveau chef des services parlementaires).

82 Conséquences financières

La réalisation de la réorganisation des services du Parlement entraînera les dépenses suivantes:

Personnel

- salaires env. 280 000 francs par an
- charges sociales env. 40 000 francs par an

Informatique

1. Investissements

- matériels, logiciels, installation, selon configuration 640 000 à 700 000 francs
- formation, implantation, programmes d'application 80 000 à 100 000 francs

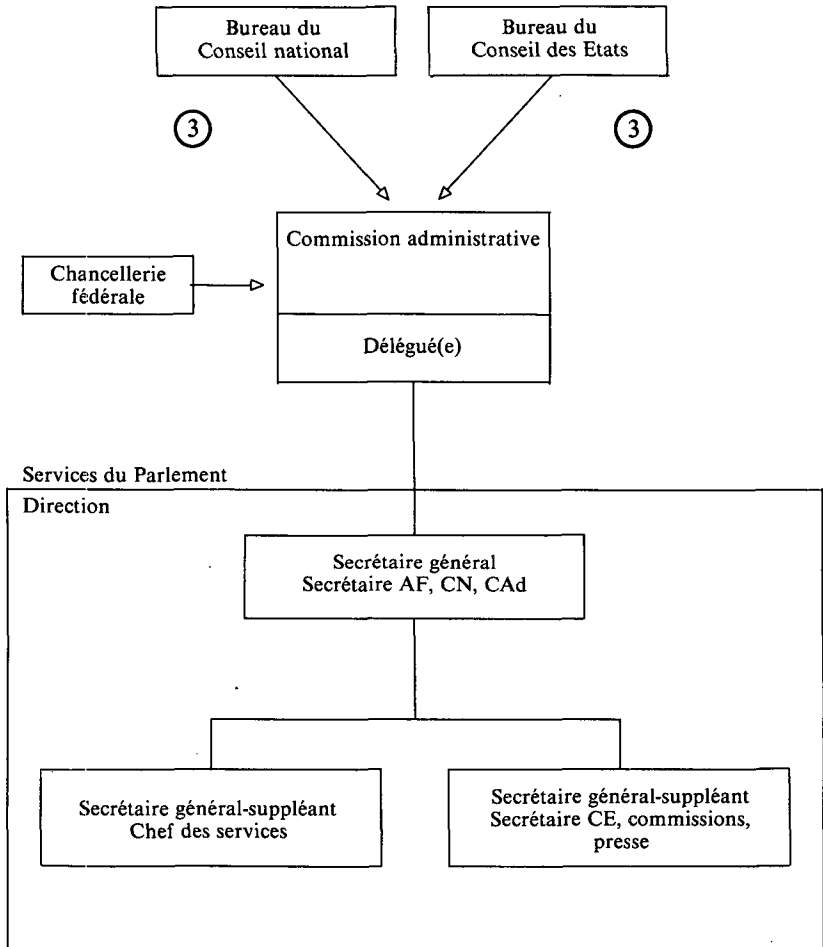
2. Coûts annuels fixes

- entretien (matériels et logiciels) 58 000 francs par an

Aménagements des locaux:

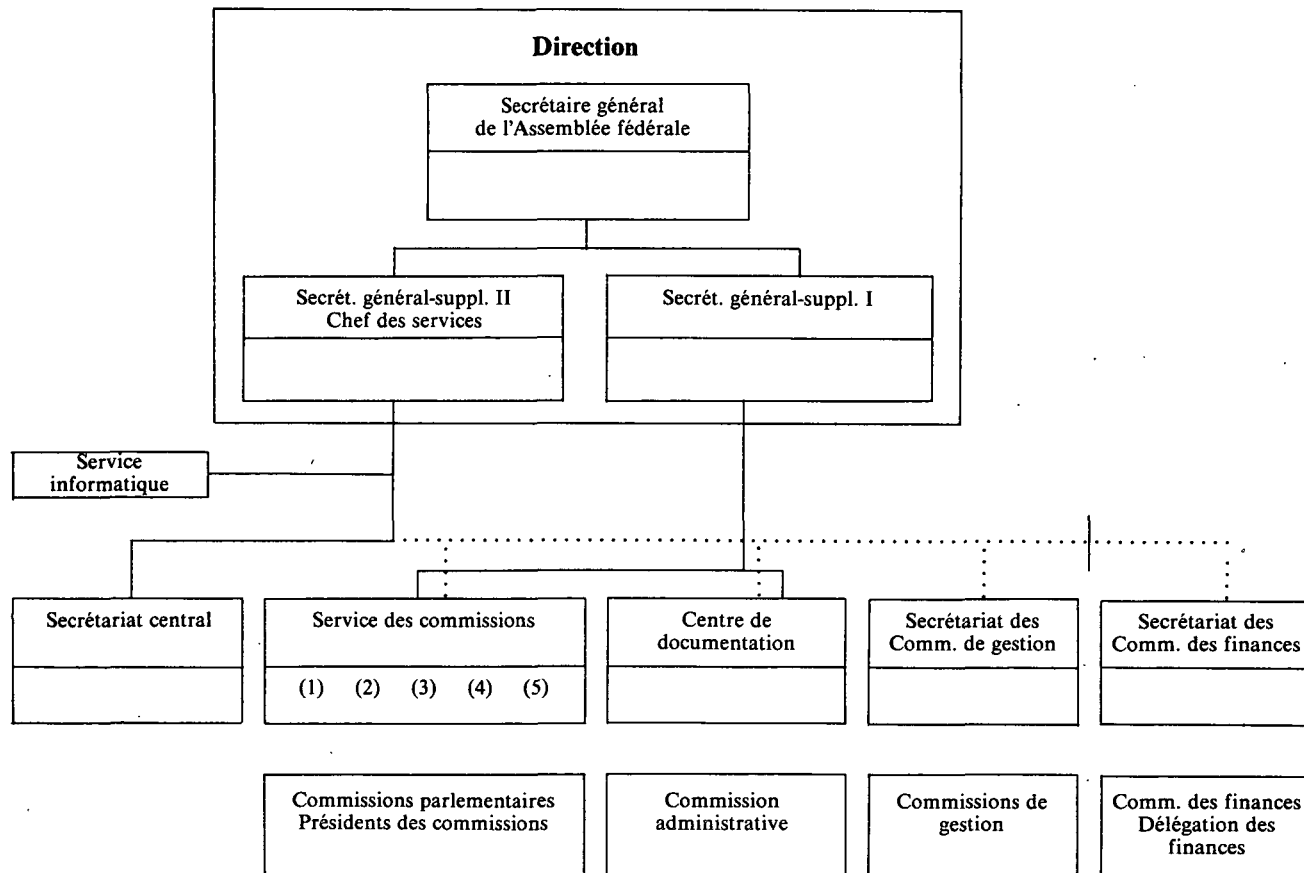
- le coût des transformations du sous-sol du Palais fédéral ne pourra être calculé que sur la base de la planification de détail.

Organigramme de gestion



32287

Organigramme des services du Parlement



Initiative parlementaire Réorganisation des services du Parlement Rapport des Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats du 15 juillet 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.233
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.08.1988
Date	
Data	
Seite	65-98
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 544

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.