



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Bastien Eschmann

**De l'indépendance des Services
parlementaires en Suisse**

Cahier de l'IDHEAP 327/2024

Unité Droit public et régulation

Bastien Eschmann

De l'indépendance des Services parlementaires en Suisse

Cahier de l'IDHEAP 327/2024

Unité *Droit public et régulation*

Travail de mémoire

Rapporteure : Prof. Sophie Weerts

© 2023 IDHEAP, Lausanne

ISBN 978-2-940667-16-1

IDHEAP
Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne
Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne
Tél. +41 (0)21 692 68 00, Fax +41 (0)21 692 68 09
E-mail : idheap@unil.ch – www.unil.ch/idheap



Source : www.andreasladner.ch

HOMMAGE À ANDREAS LADNER

« Ce qui compte, ce ne sont pas les années qu'il y a eu dans la vie. C'est la vie qu'il y a eu dans les années. »

Abraham Lincoln

En guise de préambule, je tiens à rendre hommage au Professeur Andreas Ladner, décédé subitement le 7 février 2023.

Le Professeur Ladner avait accepté de m'accompagner dans la rédaction du présent mémoire. Je n'oublierai pas la bienveillance, l'humour et l'intelligence qui le caractérisaient.

Ce travail est aussi un petit peu le sien, tant il est vrai qu'il lui tenait à cœur de m'accompagner au mieux.

Merci Professeur !

Bastien Eschmann

SOMMAIRE

Sommaire	I
Liste des abréviations.....	V
Résumé	VIII
Zusammenfassung.....	X
1 Introduction.....	1
2 Problématique	4
3 Cadre théorique	6
3.1 Revue de littérature et analyse documentaire	6
3.2 Mise en contexte.....	6
3.2.1 Notion d'État	7
3.2.2 Régimes politiques.....	8
3.3 Séparation des pouvoirs.....	11
3.3.1 Conception classique	12
3.3.2 Checks and balances	15
3.3.3 Séparation des pouvoirs aujourd'hui.....	16
3.3.4 Cas de la Suisse.....	17
3.4 Pouvoirs au sens organique	19
3.4.1 Législatif au niveau fédéral.....	19
3.4.2 Législatifs au niveau cantonal.....	21
3.4.3 Exécutif au niveau fédéral.....	22
3.4.4 Exécutifs au niveau cantonal.....	25
3.5 Relations entre pouvoirs (législatif-exécutif).....	26
3.5.1 Au niveau fédéral.....	26
3.5.2 Au niveau cantonal	30
3.6 Administrations au service des pouvoirs	31

II CAHIER DE L'IDHEAP 327
SOMMAIRE

3.6.1	Services du Parlement	31
3.6.2	Chancellerie fédérale	33
3.6.3	Services parlementaires dans les cantons.....	34
3.6.4	Chancelleries d'État.....	36
3.7	Synthèse	37
4	Design du mémoire	38
4.1	Questions de recherche	38
4.2	Objectifs du travail.....	38
4.3	Méthodologie du travail	39
4.3.1	Entretiens exploratoires	39
4.3.2	Questionnaire.....	39
4.3.3	Entretiens semi-directifs	43
5	Présentation des résultats	47
5.1	État des lieux	47
5.1.1	Propos liminaires	47
5.1.2	Situation actuelle	48
5.1.2.1	Au niveau fédéral.....	48
5.1.2.2	Au niveau cantonal	54
5.1.3	Évolution historique	62
5.1.3.1	Au niveau fédéral.....	62
5.1.3.2	Au niveau cantonal	71
5.1.4	Perspectives.....	75
5.2	Facteurs explicatifs.....	77
5.2.1	Séparation des pouvoirs.....	78
5.2.2	Infériorité supposée du pouvoir législatif	86
5.2.3	Champ de tension entre les pouvoirs législatif et exécutif.....	90

5.2.4	Phénomène de mode	91
5.2.5	Facteur humain	93
5.2.6	Majorité politique différente d'un pouvoir à l'autre.....	94
5.3	Avantages et inconvénients	95
5.3.1	Propos liminaires	95
5.3.2	Indépendance	100
5.3.2.1	De manière générale.....	100
5.3.2.2	Dans le domaine de la gestion du personnel.....	102
5.3.2.3	Dans le domaine budgétaire	103
5.3.2.4	Dans le domaine purement organisationnel.....	104
5.3.2.5	Limites à l'indépendance.....	104
5.3.3	Liberté dans la mise à l'agenda politique.....	109
5.3.4	Impartialité du contrôle parlementaire et de la haute surveillance	111
5.3.5	Alignement sur les besoins du pouvoir législatif et défense de ses intérêts	114
5.3.6	Clarté dans la répartition des rôles et des compétences.....	117
5.3.7	Complexification du fonctionnement entre pouvoirs et/ou entre administrations	120
5.3.7.1	En temps normal	120
5.3.7.2	En temps de crise	127
5.3.8	Augmentation des coûts.....	130
5.3.9	Installation d'un climat conflictuel	135
5.3.10	Isolement du Service parlementaire	136
6	Analyses et discussions	138
6.1	État des lieux	138
6.1.1	Situation actuelle.....	138

6.1.1.1	Au niveau fédéral.....	138
6.1.1.2	Au niveau cantonal	138
6.1.2	Évolution historique	143
6.1.2.1	Au niveau fédéral.....	143
6.1.2.2	Au niveau cantonal	144
6.2	Facteurs explicatifs.....	147
6.2.1	Séparation des pouvoirs.....	147
6.2.2	Infériorité supposée du pouvoir législatif	151
6.2.3	Champ de tensions entre pouvoirs	153
6.3	Avantages et inconvénients.....	154
6.4	Synthèse.....	162
7	Recommandations.....	165
7.1	État des lieux et perspectives	165
7.2	Séparation des pouvoirs	166
7.3	Infériorité supposée du pouvoir législatif.....	168
7.4	Avantages et inconvénients.....	169
8	Conclusion.....	177
9	Bibliographie	180
	Annexes.....	184
	Remerciements	185

LISTE DES ABRÉVIATIONS

aCst.	Ancienne Constitution
AG	Argovie
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
al.	Alinéa
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
art.	Article
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
cf.	Se reporter à
consid.	Considérant·s
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
éd.	Édition
EPT	Équivalents plein-temps
et al.	Et alii (et autres)
FF	Feuille fédérale
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique

VI CAHIER DE L'IDHEAP 327
LISTE DES ABRÉVIATIONS

JU	Jura
LParl	Loi sur l'Assemblée fédérale (RS 171.10)
LU	Lucerne
ndlr	Note de la rédaction
NE	Neuchâtel
no	Numéro
nos	Numéros
NW	Nidwald
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OW	Obwal
p.	Page
pp.	Pages
PDC	Parti démocrate-chrétien (actuellement Le Centre)
PIB	Produit intérieur brut
RH	Ressources humaines
RS	Recueil systématique
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SO	Soleure
ss	Suivant·e·s
SZ	Schwyz
TG	Thurgovie
TI	Tessin
UR	Uri

USA	État-Unis d'Amérique
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zurich

RÉSUMÉ

Le présent mémoire s'intéresse aux Services parlementaires et à leur évolution récente. Il se concentre sur la situation suisse, tant au niveau fédéral que cantonal. Il est le résultat de recherches dans la littérature juridique et politologique, ainsi que d'une récolte de données sur le terrain administratif (enquête, entretiens).

Longtemps rattachés aux Chancelleries, les Services parlementaires ont fait l'objet, depuis une trentaine d'années, à la Confédération et dans plusieurs cantons, d'un processus d'autonomisation visant à accroître leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif.

En 2023, outre la Confédération, dix cantons disposent d'administrations parlementaires indépendantes des Chancelleries (application du modèle de séparation). Ils sont neuf à avoir fait le choix d'une indépendance partielle (modèle de coopération administrative) et six à avoir maintenu le *statu quo*, à savoir un Service parlementaire pleinement intégré à la Chancellerie d'État (modèle de coopération intégrée).

Étudier cette évolution organisationnelle permet de s'interroger sur la manière dont un État démocratique conçoit le principe de la séparation des pouvoirs et partant, agence ses institutions. Force est de constater qu'il n'existe pas d'unanimité à ce propos. Tant la littérature consultée que les données récoltées viennent confirmer que la séparation des pouvoirs ne peut pas être vue comme un principe rigide – applicable partout de la même manière – mais plutôt comme un concept à modeler d'un État à l'autre.

Aussi, celles et ceux qui affirment que le principe de la séparation des pouvoirs impose, de manière apodictique, une autonomisation des Services parlementaires se trompent. En effet, l'indépendance des administrations parlementaires découle de choix politico-institutionnels

et non de considérations purement juridiques. Les collectivités publiques dont l'indépendance est marquée font le choix d'une lecture plutôt rigide de la séparation des pouvoirs. À l'opposé, cette lecture peut être considérée comme souple dans les cantons appliquant le modèle de coopération intégrée.

La présente étude nous amène à reconnaître que l'indépendance des Services parlementaires offre de solides avantages, en particulier lorsqu'il s'agit d'assumer des tâches relevant du contrôle parlementaire et de la haute surveillance (garantie de l'impartialité). Par ailleurs, au-delà de permettre au pouvoir législatif d'être assisté d'une administration spécialisée qui lui est entièrement dédiée, l'autonomie des Services parlementaires offre également une clarté dans la répartition des rôles et des compétences de chacune. En cela, les modèles de séparation et de coopération administrative, tous deux caractérisés par une indépendance plus ou moins affirmée doivent être privilégiés par rapport au modèle de coopération intégrée.

Quant à la question de savoir si l'indépendance des Services parlementaires présente malgré tout des inconvénients majeurs, nous répondons par la négative tout en reconnaissant certains risques dont il convient de tenir compte (complexification du fonctionnement entre pouvoirs et/ou administrations, augmentation des coûts, pour ne citer que les principaux). Eu égard à ces risques, les collectivités publiques projetant d'autonomiser leur administration parlementaire auront toujours intérêt à faire leur la citation de Sénèque : « *toute vertu est fondée sur la mesure* ».

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Masterarbeit befasst sich mit den Parlamentsdiensten und ihren jüngsten Entwicklungen. Sie konzentriert sich auf die Situation in der Schweiz, sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene. Sie ist das Ergebnis von Recherchen in der juristischen und politologischen Literatur sowie einer Datenerhebung in der Verwaltung (Umfrage, Interviews).

Die Parlamentsdienste, die lange Zeit den Staatskanzleien angegliedert waren, wurden in den letzten dreissig Jahren beim Bund und in mehreren Kantonen einem Autonomisierungsprozess unterzogen, um ihre Unabhängigkeit von der Exekutive zu erhöhen.

Im Jahr 2023 verfügen neben dem Bund zehn weitere Kantone über parlamentarische Verwaltungen, die von den Staatskanzleien unabhängig sind (Anwendung des Trennungsmodells). Neun Kantone haben sich für eine teilweise Unabhängigkeit entschieden (Modell der administrativen Zusammenarbeit) und sechs Kantone haben den Status quo beibehalten, d.h. einen Parlamentsdienst, der vollständig in die Staatskanzlei integriert ist (Modell der integrierten Zusammenarbeit).

Die Untersuchung dieser organisatorischen Entwicklung wirft die Frage auf, wie ein demokratischer Staat das Prinzip der Gewaltenteilung versteht und seine Institutionen organisiert. In dieser Hinsicht herrscht keine Einigkeit. Sowohl die gesichtete Literatur als auch die gesammelten Daten bestätigen, dass die Gewaltenteilung nicht als ein starres Prinzip angesehen werden kann, das überall auf die gleiche Weise anwendbar ist, sondern vielmehr als ein Konzept, das von jedem Staat/Kanton unterschiedlich ausgestaltet werden kann.

Es sollte nicht auf apodiktische Weise verlangt werden, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung eine Autonomie der Parlamentsdienste erfordert. Die Unabhängigkeit der parlamentarischen Dienste ist das Ergebnis politisch-institutioneller Entscheidungen und nicht

rein rechtlicher Erwägungen. Staaten/Kantone mit einer ausgeprägten Unabhängigkeit entscheiden sich für eine eher starre Auslegung der Gewaltenteilung. Kantone, die das Modell der integrierten Zusammenarbeit anwenden, interpretieren die Gewaltenteilung weniger strikt.

Die vorliegende Studie zeigt, dass die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste erhebliche Vorteile mit sich bringt, insbesondere wenn es um die Übernahme von Aufgaben im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle und der Oberaufsicht (Gewährleistung der Unparteilichkeit) geht. Neben der Unterstützung der Legislative durch eine spezialisierte Verwaltung, die ausschliesslich ihr gewidmet ist, bietet die Autonomie der Parlamentsdienste auch Klarheit in Bezug auf die Verteilung der Rollen und Kompetenzen jedes Einzelnen. In dieser Hinsicht sind die Modelle der Trennung und der administrativen Zusammenarbeit, die beide durch eine mehr oder weniger ausgeprägte Unabhängigkeit gekennzeichnet sind, gegenüber dem Modell der integrierten Zusammenarbeit zu bevorzugen.

Die Frage, ob die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste dennoch wesentliche Nachteile mit sich bringt, können wir mit nein beantworten. Nichtsdestotrotz gibt es gewisse Risiken zu berücksichtigen. Die beiden wichtigsten sind die komplexere Funktionsweise zwischen Behörden und/oder Verwaltungen und die höheren Kosten. In Anbetracht dessen sollten sich Staaten/Kantone, die eine Autonomie ihrer parlamentarischen Verwaltung planen, stets das Zitat von Seneca zu eigen machen: "Alle Tugend beruht auf dem Mass".

1 INTRODUCTION

En bâtisseurs de politiques publiques, les pouvoirs législatif et exécutif des démocraties modernes sont intimement liés et appelés à se coordonner constamment. Pour assumer les missions qui leur sont confiées et être à la hauteur des enjeux contemporains, ils doivent pouvoir compter sur des administrations aussi agiles qu'expertes, capables de jouer les facilitatrices. À ce titre, deux administrations de premier niveau jouent un rôle crucial en Suisse : les Services parlementaires et les Chancelleries.

Ce travail s'intéresse à l'évolution organisationnelle des Services parlementaires et à leurs rapports aux Chancelleries. Longtemps rattachés à ces dernières, les Services parlementaires de la Confédération et de certains cantons ont fait l'objet, depuis une trentaine d'années, d'un processus d'autonomisation, amenant son lot de questions et de défis organisationnels.

Cet accroissement de l'indépendance des administrations parlementaires par rapport aux Chancelleries est captivant car il questionne sur la manière de concevoir la séparation des pouvoirs en ce début de XXI^e siècle. Pour certain·e·s, la séparation des pouvoirs impose une scission claire entre l'administration parlementaire d'une part et l'administration gouvernementale d'autre part. D'autres jugent un tel fractionnement problématique dans le sens où il empêche certaines synergies et complique la coordination entre pouvoirs.

Tantôt sensible, ce débat a même été porté devant une instance judiciaire. En effet, en 2015, suite à une réforme de l'administration cantonale adoptée dans le cadre d'un programme d'économies, la Cour constitutionnelle jurassienne a eu à répondre, sur recours, à la question suivante¹ :

« Doit-on déduire du principe de la séparation des pouvoirs [...] que les services administratifs du Parlement devraient être organisés indépendamment de l'administration relevant du pouvoir exécutif, partant qu'une

¹ Arrêt CST 1/2015 (cf. annexe 12).

intégration du Secrétariat du Parlement au sein de la Chancellerie d'État, qui dépend du Gouvernement, est structurellement inadmissible ? »²

En préambule, la Cour a tenu à relever que la Constitution jurassienne ne répondait pas expressément à cette question. Cette dernière « *est liée au degré d'indépendance ou d'autonomie organique constitutionnellement nécessaire au Parlement dans l'accomplissement de ses fonctions, principalement dans l'exercice de son pouvoir législatif et de haute surveillance sur le Gouvernement et l'administration* »³.

Au terme d'une étude approfondie, la Cour a considéré que le rattachement administratif d'un Service parlementaire à une Chancellerie procède « *d'une vision souple de la séparation des pouvoirs, caractérisée par la volonté d'instaurer une collaboration organique dans les rapports entre le Parlement et le Gouvernement au niveau de leur service administratif respectif* »⁴.

Aussi, selon la Cour, la question de savoir si un Service parlementaire peut être ou non intégré au sein d'une Chancellerie relève prioritairement des choix politico-institutionnels du législateur sur lesquels la justice n'a pas à intervenir, pour autant que ces choix restent, dans leur essence, conformes au droit supérieur, ce qui était le cas dans l'affaire jurassienne⁵.

L'évocation de cette jurisprudence dans la présente introduction ne laisse place à aucune ambiguïté : il sera largement question de séparation des pouvoirs dans ce mémoire, tant il est vrai que l'évolution organisationnelle dont il est question semble pouvoir être expliquée par une réinterprétation de ce principe fondamental de l'état de droit. Cela étant, nous chercherons également à identifier d'autres facteurs explicatifs, mais aussi et surtout à présenter les avantages et les inconvénients de l'indépendance des Services parlementaires, dans l'objectif d'émettre, *in fine*,

² Arrêt CST 1/2015, consid. 3.2, p. 9 (cf. annexe 12).

³ Arrêt CST 1/2015, consid. 3.2, p. 9 (cf. annexe 12).

⁴ Arrêt CST 1/2015, consid. 3.3.2, p. 12 (cf. annexe 12).

⁵ Arrêt CST 1/2015, consid. 3.4, p. 14 (cf. annexe 12).

quelques recommandations à l'attention des collectivités publiques tentées de réformer leur propre système.

Pour clore ce propos introductif, il ne nous reste plus qu'à espérer que ce travail sera à la hauteur des attentes des personnes qui le liront.

2 PROBLÉMATIQUE

L'architecture institutionnelle des États de droit repose sur un partage des tâches et des responsabilités entre les trois pouvoirs que sont le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

Fruit de longs processus politico-administratifs, les politiques publiques sont essentiellement l'affaire du législatif et de l'exécutif, tous deux tenus de se coordonner au mieux pour atteindre les performances escomptées. Pendant longtemps, ces deux pouvoirs étaient soutenus administrativement par une seule et même entité : la Chancellerie, qui officiait comme état-major commun et jouait en quelque sorte le rôle de trait d'union.

Depuis une trentaine d'années et dans un contexte qui semble marqué par un renforcement de l'exécutif au détriment du législatif, on assiste, à la Confédération et dans certains cantons, à une séparation plus ou moins marquée entre, d'un côté, la Chancellerie qui reste en charge des affaires gouvernementales, et, de l'autre, les Services parlementaires employés à appuyer le pouvoir législatif.

Ce détachement des Services parlementaires constitue une évolution institutionnelle qui pose question par rapport à l'état des connaissances sur l'organisation étatique, reposant elle-même sur le principe fondamental de la séparation des pouvoirs notamment. Cette évolution pose toute une série de questions auxquelles le présent mémoire va tenter de répondre :

- En 2023, quel est le mode d'organisation administrative qui soutient le pouvoir législatif en Suisse ? Nous profitons ici de mentionner que notre travail se concentrera sur les niveaux fédéral et cantonal. Le troisième niveau du fédéralisme suisse – le niveau communal – ne sera pas abordé, faute de place.
- Ce mode d'organisation a-t-il évolué à travers le temps et dans les collectivités analysées (Confédération et cantons) ? Si oui, de quelle manière ?
- Quels sont les facteurs explicatifs de cette évolution ?

- Quels sont les avantages et les inconvénients du mode d'organisation qui est le fruit de cette potentielle évolution ?
- Que révèle ce mode d'organisation de la conception de la séparation des pouvoirs ?

3 CADRE THÉORIQUE

3.1 REVUE DE LITTÉRATURE ET ANALYSE DOCUMENTAIRE

Le présent cadre théorique s'appuie principalement sur la littérature juridique suisse, accessoirement étrangère. Qu'il s'agisse de la définition du principe de la séparation des pouvoirs (cf. 3.3 Séparation des pouvoirs), de la présentation des pouvoirs législatif et exécutif aux niveaux fédéral et cantonal (cf. 3.4 Pouvoirs) ou de leurs relations (cf. 3.5 Relations entre pouvoirs), mais aussi des administrations qui les assistent (cf. 3.6 Administrations au service des pouvoirs) nous faisons le choix d'exposer les sujets précités sous un angle juridico-institutionnel. Des ouvrages de sciences politiques viennent compléter le tableau lorsqu'il est notamment question de définir les différents régimes politiques (cf. 3.2.2 Régimes politiques).

3.2 MISE EN CONTEXTE

L'autonomisation des Services parlementaires par rapport aux Chancelleries constitue une évolution organisationnelle récente qui, comme nous l'avons relevé, pose question.

Dans le présent cadre théorique, nous nous efforcerons de proposer, non pas « la » synthèse, mais une synthèse de ce que proposent certaines autrices et certains auteurs de référence sur les thématiques suivantes :

- Séparation des pouvoirs

L'indépendance des Services parlementaires est une illustration de la manière dont une collectivité publique comprend et applique le principe de la séparation des pouvoirs. Comme nous le verrons plus bas, il n'existe pas une seule lecture de ce principe. La littérature, elle-même, ne s'accorde pas sur une définition commune. Nous présenterons ici les différentes conceptions de la séparation des pouvoirs et les discussions qui en découlent.

- Rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif

L'autonomie des administrations parlementaires vient mettre en exergue les rapports de force entre les pouvoirs législatif et exécutif d'un État et les rôles qui leur sont attribués. Nous constatons que la littérature remet en question l'équilibre (théorique) entre ces pouvoirs. Le déséquilibre pourrait expliquer la volonté de certains Parlements de disposer de leur propre administration (indépendance des Services parlementaires).

- Organisation des unités chargées du soutien administratif des pouvoirs législatif et exécutif

Pour clore le cadre théorique, nous nous arrêterons sur une présentation des différentes administrations placées en soutien des pouvoirs législatif et exécutif. Comprendre le processus d'autonomisation des Services parlementaires implique de connaître, au préalable, les Services parlementaires et les Chancelleries.

Le cadre théorique posé nous permettra de comprendre l'intérêt de la problématique étudiée dans le cadre du présent mémoire.

3.2.1 NOTION D'ÉTAT

Avant de présenter le principe de la séparation des pouvoirs, il n'est pas sans intérêt de prendre un peu de hauteur et de commencer par définir la notion d'État. La littérature foisonne de définitions. Selon Eva Maria Belser, Bernhard Waldmann et René Wiederkehr, la plus pertinente d'entre elles revient toutefois à l'Allemand Georg Jellinek (1861-1911). Selon ce dernier, l'État est une communauté d'êtres humains sédentaires dotée d'un pouvoir souverain originel. Tout État est nécessairement constitué des trois éléments suivants : un peuple, un territoire et un pouvoir⁶. La

⁶ MASTRONARDI, P., *Verfassungslehre: Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat*, Berne / Stuttgart / Vienne, P. Haupt, 2007, n° 136.

manière dont ce pouvoir est exercé va permettre de distinguer différentes formes d'État⁷, à savoir les :

- États monarchiques dans lesquels une seule personne exerce le pouvoir (exemples : Arabie Saoudite, Maroc, Vatican) ;
- États aristocratiques avec un pouvoir exercé par un groupe déterminé de personnes (exemple : Afrique du Sud de 1928 à 1994) ;
- États démocratiques dans lesquels le pouvoir appartient au plus grand nombre (exemples : Allemagne, Autriche, États-Unis d'Amérique, France, Italie, Suisse).

À noter ici que cette distinction provient initialement d'Aristote et de son ouvrage « La Politique ».

On mentionnera encore que la littérature opère une distinction entre les États unitaires (Chine, France, Italie, etc.) et les États fédéraux (Allemagne, États-Unis, Suisse, etc.).

3.2.2 RÉGIMES POLITIQUES

Parmi les États démocratiques, la littérature en sciences politiques consultée distingue principalement les régimes parlementaires des régimes présidentiels⁸.

Selon Marcel Filion *et alii*, les premiers font la part belle à la collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif, ces derniers émanant tous les deux de la seule élection parlementaire (les membres de l'exécutif sont élus parmi les Parlementaires). À ce propos, deux cas de figure peuvent se présenter⁹ :

⁷ BELSER, E. M., WALDMANN, B., WIEDERKEHR, R., *Staatsorganisationsrecht, Zurich / Bâle / Genève, Schulthess, 2017, p. 12 n° 16.*

⁸ FILION, M. *et al.*, *Régimes politiques et sociétés dans le monde, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 2017, pp 102-111* ; TOULEMONDE, G., *Institutions politiques comparées, 3^e éd., Paris, Ellipses, 2018, pp. 57-65.*

⁹ FILION, M. *et al.*, *op. cit.*, p. 109.

1. Un parti obtient la majorité absolue au Parlement, auquel cas ce parti va pouvoir gouverner seul, en plaçant une partie de ses élu·e·s au sein du Gouvernement ;
2. Aucun parti n'obtient la majorité absolue au Parlement, auquel cas plusieurs partis vont devoir s'allier en vue de former un Gouvernement dit de coalition.

Selon Gilles Toulemonde, pour parler de régime parlementaire, encore faut-il que les cinq critères suivants¹⁰ soient remplis :

1. Le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement : si une majorité du Parlement ne soutient plus le Gouvernement, elle doit pouvoir le renverser à l'aide des outils suivants : motions de censure, votes de confiance.
2. Malgré sa responsabilité devant le Parlement, le Gouvernement doit jouir d'une forte autonomie, caractérisée par son droit de dissolution du Parlement.
3. La fonction législative (celle visant à élaborer des règles de droit) est partagée entre le Parlement et le Gouvernement. Ce critère vient souligner l'importance de la collaboration entre les deux pouvoirs précités. La littérature utilise d'ailleurs le terme de « séparation souple des pouvoirs ».
4. Les membres du Gouvernement sont autorisé·e·s à entrer au Parlement, dans le but d'assumer leurs responsabilités et d'y défendre leurs positions.
5. La personne assumant le rôle de Chef·fe de l'État ne peut pas être destituée par le Parlement (absence de motion de censure). Autrement dit, la responsabilité évoquée au critère n° 1 ne concerne que les membres du Gouvernement et non le ou la Chef·fe de l'État.

¹⁰ TOULEMONDE, G., *op. cit.*, pp. 62-64

L'Allemagne, l'Angleterre ou l'Italie sont des exemples de régimes parlementaires.

À la différence des régimes parlementaires, les régimes présidentiels sont caractérisés par une spécialisation des pouvoirs. Par spécialisation, il faut comprendre que chaque pouvoir exerce une fonction qui lui est propre : le Parlement exerce essentiellement la fonction législative ; le Gouvernement, la fonction exécutive ; les Tribunaux, la fonction judiciaire. Dans les régimes présidentiels, les élections du Parlement et du Gouvernement sont séparées. Les membres du Gouvernement ne sont pas membres du Parlement et ne sont pas responsables devant lui.

Comme critères de définition des régimes présidentiels, nous pouvons retenir les éléments suivants¹¹ :

1. Il est impossible, pour le Parlement, de renverser le Gouvernement (pas de motion de censure). Ce dernier n'a pas à répondre de ses actes devant le Parlement.
2. En parallèle, le Gouvernement ne peut pas dissoudre le Parlement.
3. Sauf exceptions, le Gouvernement ne peut pas assumer la fonction législative. Cette dernière ne revient qu'au Parlement.
4. Il n'existe pas de collaboration entre pouvoirs, si bien que la littérature parle volontiers de « séparation stricte des pouvoirs ».

Les États-Unis d'Amérique sont généralement cités comme l'exemple le plus représentatif du régime présidentiel.

Outre les régimes parlementaires et présidentiels sur lesquels nous venons de nous arrêter, il existe encore des régimes dits « semi-présidentiels » qui empruntent tantôt des éléments au régime parlementaire, tantôt au régime présidentiel. C'est notamment le cas de la France.

¹¹ TOULEMONDE, G., *op. cit.*, p. 57.

À noter encore que le régime politique suisse (en particulier au niveau fédéral) est considéré comme hybride par la littérature consultée¹². Il n'entre en réalité dans aucun des régimes précités.

3.3 SÉPARATION DES POUVOIRS

Lorsque l'on s'interroge sur la place des administrations parlementaires dans l'architecture institutionnelle, on est rapidement confronté à une des notions fondamentales de la théorie politique et du droit constitutionnel, à savoir la séparation des pouvoirs. Il convient ici de s'y arrêter et de la définir.

Bien que des régimes démocratiques de l'Antiquité aient connus des formes de séparation des pouvoirs¹³, c'est à Montesquieu (1689-1755) que l'on attribue généralement la paternité de ce principe constitutionnel, quand bien même cet auteur n'a jamais utilisé les termes de « séparation des pouvoirs ». Selon lui, « *pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir* »¹⁴. Montesquieu rejette l'absolutisme auquel conduit la réunion des pouvoirs entre les mains d'une seule et même personne et, dans cette perspective, distingue trois pouvoirs, à savoir le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

La littérature juridique contemporaine ne se reconnaît pas dans une seule et même conception de la séparation des pouvoirs. On distingue principalement la théorie classique de la doctrine des *checks and balances*.

Alors qu'une partie de la littérature considère la conception classique comme le fruit de la pensée bien comprise de Montesquieu, d'autres, dont font partie le spécialiste français de la séparation des pouvoirs Michel Troper et, avant lui, Charles Eisenmann, contredisent cette interprétation et estiment que l'héritage de Montesquieu ressort davantage de la doctrine

¹² BELSER, E. M., WALDMANN, B., WIEDERKEHR, R., *op. cit.*, p. 20 n° 33 ; GONIN, L., *op. cit.*, p. 120 n° 292.

¹³ MARTENET, V. « *La séparation des pouvoirs* », dans Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., *Droit constitutionnel suisse, Volume II, Zurich, Schulthess, 2022, p. 999.*

¹⁴ DE SECONDAT, C. L. (*Baron de La Brède et de Montesquieu*). *De l'Esprit des lois, livre XI, chapitre VI, Genève, 1748.*

des *checks and balances*. Selon Michel Troper, la théorie classique est le résultat d'une interprétation erronée des constitutionnalistes du XIX^e siècle¹⁵.

Dans ce chapitre, nous présentons ces deux conceptions de la séparation des pouvoirs, avant de proposer un regard plus contemporain et de nous arrêter sur la réalité helvétique.

3.3.1 CONCEPTION CLASSIQUE

Depuis le milieu du XIX^e siècle, une conception ou théorie dite « classique » de la séparation des pouvoirs est apparue dans les ouvrages de droit public. Ses auteurs la considéraient comme s'inscrivant fidèlement dans la continuité de la pensée de Montesquieu. Avant toute chose, il convient de définir le terme de « pouvoir » qui, comme le relève Michel Troper, a plusieurs significations dans la langue française. En effet, le « pouvoir » désigne tantôt une fonction juridique (adopter une règle de droit, rendre une décision), tantôt la puissance pour exercer cette fonction, tantôt l'autorité qui est investie de ladite puissance. À titre d'exemple, « *le pouvoir législatif est ainsi ou bien la fonction législative, ou bien le pouvoir confié à une autorité pour lui permettre de faire les lois ou bien encore cette autorité elle-même* »¹⁶.

Selon les tenants de la conception classique, la séparation des pouvoirs consiste dans un mode de distribution ou de répartition des fonctions de l'État entre plusieurs autorités¹⁷. Il s'agit dès lors d'opérer une double distinction : la première entre plusieurs fonctions étatiques (séparation des pouvoirs dite « fonctionnelle »), et la seconde entre différentes autorités (séparation des pouvoirs dite « organique »).

D'un point de vue fonctionnel, la séparation se traduit par l'existence des trois fonctions suivantes :

¹⁵ TROPER, M., *Séparation des pouvoirs*, Dictionnaire Montesquieu, n° 19 [en ligne] : <http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr/>, consulté le 26 janvier 2023.

¹⁶ TROPER, M., *op. cit.*, n° 5.

¹⁷ TROPER, M., *op. cit.*, n° 3.

1. fonction législative consistant à adopter des règles de droit ;
2. fonction exécutive, par laquelle les règles de droit sont appliquées à des cas concrets, soit par des actes matériels, soit par des décisions particulières ;
3. fonction judiciaire ou juridictionnelle lorsqu'il s'agit de résoudre des litiges.

D'un point de vue organique, la séparation des pouvoirs revient à répartir le pouvoir entre différentes autorités, ce qui permet de mettre en œuvre la séparation fonctionnelle sur un plan institutionnel¹⁸. *« Ainsi, en théorie, le Parlement d'un État assume la fonction législative, le Gouvernement la fonction exécutive et les Tribunaux la fonction juridictionnelle »*¹⁹.

En complément des divisions fonctionnelle et organique, la conception classique de la séparation des pouvoirs est caractérisée par une combinaison de deux règles, à savoir celle de la spécialisation et celle de l'indépendance. Selon Michel Troper, *« la première est simple. Il doit y avoir autant d'autorités ou organes de l'État que de fonctions et chaque autorité doit être spécialisée dans l'une des fonctions, c'est-à-dire exercer une fonction et l'exercer seule, ne participer en rien à l'exercice des autres fonctions. Quant à l'indépendance elle signifie que chaque autorité doit être à l'abri de toute influence des autres, faute de quoi il n'y aurait pas de spécialisation. L'indépendance provient avant tout de l'absence de pouvoir de révocation d'une autorité sur une autre, mais accessoirement une autorité est aussi indépendante si elle ne doit pas sa nomination à une autre, si son budget ne lui vient pas d'une autre ou encore si des poursuites judiciaires ne peuvent être exercées contre elle par l'une des autres. On voit par-là que l'indépendance totale n'est pas possible et qu'il y a seulement un degré plus ou moins élevé d'indépendance. Chacune des autorités indépendantes est ainsi un véritable pouvoir »*.

¹⁸ BARBERIS, M., « La séparation des pouvoirs », dans Troper, M., Chagnolaud, D., *Traité international de droit constitutionnel*, tome I, Paris, 2012, pp 714 ss.

¹⁹ MARTENET, V., *op. cit.*, p. 1001 n° 7.

L'indépendance se traduit aussi par le fait qu'une même personne ne puisse pas appartenir simultanément à plusieurs autorités. « *Il s'ensuit un régime d'incompatibilités évitant une concentration du pouvoir dans les mains de quelques personnes. Ce principe est mis en œuvre de manière stricte dans certains États, notamment aux États-Unis, en France ou en Suisse (cf. articles 144 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101). et 14 de la Loi sur l'Assemblée fédérale (LParl ; RS 171.10), s'agissant de la Confédération)*²⁰.

Sur la base de ce qui précède, il est possible de procéder à une classification des Constitutions²¹, entre les systèmes dits de confusion des pouvoirs, dans lesquels une seule autorité exerce toutes les fonctions ou contrôle leur exercice (absence de séparation des pouvoirs), les systèmes de séparation absolue des pouvoirs dans lesquels les règles de spécialisation et d'indépendance sont parfaitement respectées (application de la conception classique de la séparation des pouvoirs), ainsi que ceux réalisant une séparation des pouvoirs dite souple ou encore une collaboration des pouvoirs.

La conception classique, appliquée à la lettre, est caractérisée par une grande rigidité. On comprend dès lors qu'elle fasse l'objet de certaines critiques. Les activités étatiques étant multiples et diverses, Pascal Mahon considère qu'il n'est pas possible de les ranger en trois catégories de fonctions, distinctes et imperméables. Selon lui, « *même en supposant que l'on parvienne à délimiter clairement les (trois) fonctions, on ne voit pas pourquoi ces fonctions devraient constituer, chacune, l'affaire exclusive d'un (seul) organe. La réalité montre du reste qu'une telle attribution exclusive est une vue de l'esprit : les compétences s'enchevêtrent, chaque organe empiète sur celles des autres. Ainsi, tous les Gouvernements édictent des règles de droits (ordonnances) – l'État ne pourrait fonctionner autrement – et ils participent au travail législatif du Parlement (préparation des projets de lois) ; le Parlement ne fait pas que de légiférer, il exerce aussi des compétences exécutives ou même judiciaires (en rendant des décisions*

²⁰ MARTENET, V., *op. cit.*, p. 1002 n° 8.

²¹ TROPER, M., *op. cit.*, n° 11-13.

concrètes), il assume des fonctions de (haute) surveillance, adopte des budgets, élit des magistrats »²². Vincent Martenet partage cet avis²³.

De son côté, Michel Troper reprend à son compte une critique portée par Raymond Carré De Malberg (1861-1935). Ce dernier considère que des autorités spécialisées ne peuvent se faire équilibre qu'à la condition que leurs pouvoirs soient équilibrés. « Or, les fonctions sont au contraire hiérarchisées, car l'exécution des lois est bien évidemment subordonnée aux lois elles-mêmes. Si les autorités sont spécialisées, l'autorité exécutive sera étroitement subordonnée à la fonction législative. La hiérarchie des organes suit la hiérarchie des fonctions et jamais un pouvoir subordonné ne pourra arrêter un pouvoir supérieur »²⁴.

3.3.2 CHECKS AND BALANCES

Comme nous l'avons mentionné plus haut, Michel Troper et, avant lui, Charles Eisenmann considèrent que le fait d'attribuer la paternité de la conception classique de la séparation des pouvoirs à Montesquieu est une erreur. Selon eux, c'est davantage la conception des *checks and balances* qui correspond à l'héritage bien compris de Montesquieu²⁵.

Fréquemment utilisée Outre-Atlantique, la doctrine des *checks and balances* rejette l'idée de séparation au sens strict en insistant sur la balance et le contrôle des pouvoirs. « En somme, l'accent est mis sur les interactions entre des organes de l'État qui ont une existence propre et, à certains égards, indépendante. Aussi, la doctrine des *checks and balances* présuppose-t-elle une certaine distinction et, en même temps, de nombreuses relations entre les pouvoirs »²⁶. La balance des pouvoirs donne lieu à un système capable de se réguler tout seul, dans lequel plusieurs organes collaborent à chacune des trois fonctions étatiques et dans lequel

²² MAHON, P., « Le principe de la séparation des pouvoirs », dans Thürer, D., Aubert, J.-F., *Droit constitutionnel suisse, volume I*, Zurich, Schulthess, 2001, p. 1015 n° 11.

²³ MARTENET, V., *op. cit.*, p. 1003 n° 12.

²⁴ TROPER, M., *op. cit.*, n° 18.

²⁵ TROPER, M., *op. cit.*, n° 19.

²⁶ MARTENET, V., *op. cit.*, p. 1005 n° 17.

les autorités sont interdépendantes²⁷. Les règles de la spécialisation et de l'indépendance, caractérisant la conception classique de la séparation des pouvoirs, sont ici atténuées.

Adoptant un regard plutôt critique sur la doctrine des *checks and balances*, Vincent Martenet considère que la mise en balance des pouvoirs s'avère, en réalité, extrêmement délicate et ambiguë. « Elle suppose que les pouvoirs en question et la légitimité rattachée à chacun d'eux soient comparables. Or tel n'est généralement pas le cas²⁸.

3.3.3 SÉPARATION DES POUVOIRS AUJOURD'HUI

Michel Troper considère la conception classique comme dépassée en raison de la rigidité découlant des principes de spécialisation et d'indépendance. Selon lui, seule une balance des pouvoirs « à la Montesquieu » peut survivre à la critique et permettre d'appréhender la séparation des pouvoirs dans une perspective contemporaine²⁹.

Les autrices et les auteurs que nous avons consulté·e·s partagent l'avis de Michel Troper. Vincent Martenet, par exemple, critique la conception classique car, selon lui, les différents pouvoirs doivent aujourd'hui s'intégrer dans un ensemble et interagir constamment, « qu'ils soient interdépendants, coopèrent, se coordonnent ou s'opposent »³⁰. En ce qui concerne la relation entre les pouvoirs législatif et exécutif, cette interdépendance est encore plus marquée³¹. Ulrich Haefelin, Walter Haller et Helen Keller parlent, à ce propos, d'interpénétration des activités, en particulier dans l'exercice de la fonction législative, mais aussi dans un domaine tel que celui de la planification³².

²⁷ TROPER, M., *op. cit.*, n° 42.

²⁸ MARTENET, V., *op. cit.*, p. 1005 n° 18.

²⁹ TROPER, M., *op. cit.*, n° 48.

³⁰ MARTENET, V., *op. cit.*, p. 1006 n° 23.

³¹ MARTENET, V., *op. cit.*, p. 1007 n° 24.

³² HAEFELIN, U., HALLER, W., KELLER, H., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8^e éd., Zurich, Schulthess, 2012, n° 1409.

Selon Andreas Auer, Giorgio Malinverni et Michel Hottelier, une séparation trop rigide des fonctions étatiques serait en contradiction avec les réalités institutionnelles modernes. Bien que chaque organe conserve la fonction qui lui soit propre à titre principal (fonction législative pour le pouvoir législatif, fonction exécutive pour le pouvoir exécutif, etc.), aucun domaine d'activités ne doit être l'apanage d'un seul organe³³. La collaboration entre pouvoirs législatif et exécutif doit donc être considérée comme une caractéristique marquante de l'organisation étatique moderne. Giovanni Biaggini invite toutefois à ne pas sous-estimer le risque que cette collaboration se transforme en une dilution ou en un affaiblissement des responsabilités, ce qui contreviendrait à l'exigence de l'idée de séparation des pouvoirs, à savoir la présence de contrepois et de contrôles réciproques, garant d'un équilibre entre pouvoirs³⁴.

3.3.4 CAS DE LA SUISSE

Au niveau fédéral, il convient tout d'abord de souligner que la séparation des pouvoirs est un principe constitutionnel non écrit. En effet, la Constitution fédérale de 1999 n'en fait aucunement mention³⁵. Comme le relève le Message du Conseil fédéral, cette omission est en réalité volontaire³⁶. Cela étant, le principe n'en demeure pas moins un élément fondamental de l'organisation de la démocratie suisse³⁷. Il représente d'ailleurs, selon le Tribunal fédéral³⁸, un droit constitutionnel dont chaque citoyenne et citoyen peut se prévaloir devant la justice.

La séparation des pouvoirs, telle que comprise au niveau fédéral, se caractérise par une forte indépendance personnelle entre les trois pouvoirs que sont l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral.

³³ AUER, A., MALINVERNI, G., HOTTELIER, M., *Droit constitutionnel suisse, volume I*, 3^e éd., Berne, Stämpfli, 2013, p. 604. Du même avis : MOOR, P., MARTENET, V., FLÜCKIGER, A., *Droit administratif / Vol. 1, Les fondements*, 3^e éd., Berne, Stämpfli, 2012, pp. 436 ss ; BIAGGINI, G., dans Biaggini, G., Gächter, T., Kiener, R., (sous la direction de), *Staatsrecht, Saint-Gall / Zurich, Dike*, 2011, pp. 178 ss.

³⁴ BIAGGINI, G., *op. cit.*, p. 188.

³⁵ MAHON, P., *op. cit.*, p. 1019 n° 19.

³⁶ *Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale*, FF 1997 I 377.

³⁷ AUER, A., MALINVERNI, G., HOTTELIER, M., *op. cit.*, p. 588.

³⁸ ATF 134 I 269 consid. 3.3.2 ; ATF 130 I 1 consid. 3.1.

En effet, « même si le Gouvernement fédéral est élu par le Parlement, la conception suisse met l'accent sur l'indépendance personnelle – laquelle est plus grande encore au niveau cantonal, où les Gouvernements sont élus par le peuple – une fois ce Gouvernement élu (ou réélu), le Parlement n'a plus d'influence directe sur sa composition. Inversement, le Gouvernement ne peut pas dissoudre le Parlement. Cette indépendance personnelle est renforcée par un strict régime d'incompatibilités : l'article 144 de la Constitution déclare incompatibles les fonctions de membre de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral »³⁹. L'indépendance fonctionnelle est, quant à elle, plus limitée. Bien qu'ayant leur propre légitimité politique, l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral exercent des tâches et des compétences qui s'entremêlent considérablement⁴⁰. Selon le Message du Conseil fédéral précité⁴¹, « la multiplicité du recouvrement des diverses fonctions est telle que jamais l'un des trois pouvoirs étatiques n'est parvenu à se cantonner dans l'exercice de sa propre fonction principale ».

On notera encore, comme le soulignent Ulrich Häfelin, Walter Haller et Helen Keller, que la relation entre les pouvoirs législatif et exécutif de la Confédération se caractérise par une grande collaboration mais que, comparativement à l'ancienne Constitution fédérale (1874), celle de 1999 a renforcé la position de l'Assemblée fédérale à l'égard du Conseil fédéral et de son administration, ce qui s'est notamment traduit par l'instauration d'organes propres à l'Assemblée fédérale (Services du Parlement par exemple)⁴².

En ce qui concerne le principe de la séparation des pouvoirs dans les cantons, on relève qu'il est, selon le Tribunal fédéral, garanti, au moins de manière implicite, par toutes les Constitutions cantonales. La manière dont les cantons concrétisent ce principe relève ensuite de leur autonomie organisationnelle⁴³ (cf. article 47 alinéa 2 Cst.). Autrement dit, chaque

³⁹ MAHON, P., *op. cit.*, p. 1019 n° 20.

⁴⁰ MAHON, P., *op. cit.*, p. 1019 n° 20.

⁴¹ FF 1997 I 375-376.

⁴² HAEFELIN, U., HALLER, W., KELLER, H., *op. cit.*, n° 1411.

⁴³ ATF 138 I 196 consid. 4.1.

canton adopte sa propre lecture du principe de la séparation des pouvoirs, ce qui donne lieu à une certaine diversité institutionnelle.

3.4 POUVOIRS AU SENS ORGANIQUE

Après avoir défini le principe de la séparation des pouvoirs et eu égard au fait que les administrations objets de notre analyse – Services parlementaires et Chancelleries – sont chargées de l'appui des pouvoirs législatif et exécutif, il s'agit de présenter plus en détails ces deux pouvoirs.

3.4.1 LÉGISLATIF AU NIVEAU FÉDÉRAL

Au niveau fédéral, le Parlement s'appelle Assemblée fédérale. Cette dernière est composée des deux chambres que sont le Conseil national et le Conseil des États (système bicaméral). Bien que disposant des mêmes droits, ces dernières délibèrent séparément, sauf exception⁴⁴. Aux quatre fonctions traditionnelles attribuées au pouvoir législatif, à savoir les fonctions législative, électorale, de contrôle et de représentation⁴⁵, Adrian Vatter ajoute deux tâches plus récentes, à savoir la participation à la politique étrangère et la participation à la planification de l'État⁴⁶. Nous nous intéressons ici brièvement aux quatre fonctions traditionnelles.

Ce qui peut paraître logique s'agissant d'un pouvoir que l'on nomme « législatif », la fonction législative est celle à laquelle l'Assemblée fédérale consacre la majeure partie de son temps⁴⁷. Cette fonction s'exerce dans le cadre de la procédure parlementaire qui se scinde en quatre phases distinctes, durant lesquelles le poids de l'Assemblée fédérale n'est pas identique⁴⁸ :

1. déclenchement du processus législatif ;
2. phase d'élaboration pré-parlementaire ;

⁴⁴ VATTER, A., *Das politische System der Schweiz, Baden-Baden, Nomos, 2020, p. 267.*

⁴⁵ RIKLIN, A., « Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, volume 8, n° 3, 1977, p. 368-385.

⁴⁶ VATTER, A., *op. cit.*, p. 287.

⁴⁷ VON WYSS, M., *Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens: eine Untersuchung über die Schweizerische Bundesversammlung, Zurich, Schulthess, 2000.*

⁴⁸ VATTER, A., *op. cit.*, pp. 288-292.

3. phase parlementaire d'examen et de décision ;
4. phase post-parlementaire.

Le déclenchement de la procédure parlementaire est principalement l'apanage du Conseil fédéral, bien que le développement des droits d'initiative parlementaire au début des années 1990 ait conduit à un renforcement considérable du pouvoir législatif dans ce domaine⁴⁹. La deuxième phase est celle durant laquelle l'administration fédérale (Département fédéral concerné) joue un rôle fondamental. C'est lors de cette phase qu'a lieu la procédure de consultation qui sert à intégrer la plupart des acteurs concernés par le projet législatif (partis politiques, associations, cantons, etc.). Elle se termine par la publication du Message du Conseil fédéral. À noter que cette phase dure en principe trois fois plus longtemps que la troisième phase⁵⁰ qui est celle durant laquelle les Commissions parlementaires interviennent et apportent leurs propositions et corrections au Message, avant que les Chambres ne se prononcent sur les propositions et arrêtent le texte légal définitif⁵¹. Ce dernier peut, dans la plupart des cas, faire l'objet d'un référendum. La phase post-parlementaire correspond à la période allant de l'adoption du texte par les Chambres jusqu'au vote final du peuple, respectivement du peuple et des cantons⁵². Comme le relève Adrian Vatter, l'Assemblée fédérale ne peut pas, dans sa fonction législative, se voir opposer un veto du Conseil fédéral, ni même un contrôle de constitutionnalité par une Cour constitutionnelle. Autrement dit, seul le corps électoral est en mesure de contrecarrer une base légale adoptée par le Parlement⁵³.

Au-delà de sa mission d'édicter du droit (fonction législative), le Parlement dispose d'une compétence électorale (fonction électorale). L'As-

⁴⁹ LÜTHI, R., « *Das Schweizer Parlament: eine Institution auf dem Pfad der Moderne* », *Swiss Political Review*, volume 20, n° 2, Wiley Subscription Services, Inc, 2014, p. 360.

⁵⁰ SCIARINI, P., « *Processus législatif* », dans Knoepfel, P., et al. (sous la direction de), *Handbuch der Schweizer Politik · Manuel de la politique suisse*, Zurich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2014, pp. 527-561.

⁵¹ VATTER, A., *op. cit.*, p. 289.

⁵² VATTER, A., *op. cit.*, p. 292.

⁵³ VATTER, A., *op. cit.*, p. 292.

semblée fédérale est notamment chargée de nommer les membres du Conseil fédéral, le ou la Présidente de la Confédération, le ou la Vice-Présidente de la Confédération, le ou la Chancelière fédérale, les juges du Tribunal fédéral, ainsi que le ou la Générale (en temps de guerre). En comparaison internationale, la fonction électorale du Parlement fédéral est très étendue⁵⁴.

La fonction de contrôle ou de haute surveillance du Parlement sur le Conseil fédéral et l'administration s'est particulièrement développée au gré de certains scandales d'État (affaire des Mirages, affaire des fiches). Les instruments à disposition de l'Assemblée fédérale sont principalement les suivants : Contrôle fédéral des finances (organe suprême de surveillance financière), Contrôle parlementaire de l'administration (en charge de l'évaluation des politiques publiques), Commissions de gestion et Commissions d'enquête parlementaires. Il sied de préciser que ces dernières (Commissions d'enquête parlementaires) n'ont été mises en place qu'à cinq reprises depuis leur introduction dans le droit fédéral. À noter que l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1999 a permis de renforcer les droits à l'information des Parlementaires et les compétences des organes chargés de la haute surveillance⁵⁵.

Parmi les quatre fonctions traditionnelles d'un Parlement, on trouve encore la fonction de représentation. Cette dernière nous rappelle que l'Assemblée fédérale a pour mission de représenter le corps électoral dans sa diversité (démocratie).

3.4.2 LÉGISLATIFS AU NIVEAU CANTONAL

Chaque canton suisse dispose d'un Parlement élu démocratiquement, conformément à l'article 51 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101). Comme le relève Moritz von Wyss, les législatifs cantonaux partagent plusieurs points communs, tout en ayant chacun quelques particularités,

⁵⁴ RIKLIN, A., *op. cit.*, n° 70.

⁵⁵ VATTER, A., *op. cit.*, p. 295.

qui sont souvent le résultat de l'histoire d'un canton⁵⁶. Les fonctions traditionnelles de législation et de contrôle, présentées dans le chapitre précédent, méritent d'être reprises brièvement.

À l'exception des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Glaris dans lesquels le Parlement prépare la législation en vue de son adoption par la Landsgemeinde, tous les autres cantons suisses disposent de Parlements compétents pour légiférer. Cette fonction législative est limitée par les nombreuses possibilités d'initiative du peuple d'une part et par la possibilité pour les communes et les minorités parlementaires de recourir au référendum d'autre part⁵⁷.

S'agissant du contrôle ou de la haute surveillance, il convient de relever que la plupart des droits parlementaires cantonaux connaissent une Commission de gestion, une Commission des finances et une Commission de la justice. Ces organes n'ont toutefois pas, dans tous les cantons, un accès libre aux données qui leur sont utiles, ces dernières pouvant parfois rester secrètes pour sauvegarder des intérêts publics ou privés prépondérants⁵⁸.

3.4.3 EXÉCUTIF AU NIVEAU FÉDÉRAL

Au niveau fédéral, le Gouvernement est nommé « Conseil fédéral ». Il est composé de sept membres, élus par l'Assemblée fédérale (renouvellement lors de chaque début de nouvelle législature). En vertu de l'article 174 Cst., il est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. De cette position découlent les quatre fonctions principales suivantes⁵⁹ :

1. fonction de planification ;
2. fonction de coordination ;
3. fonction de représentation ;
4. fonction d'information.

⁵⁶ VON WYSS, M., « Parlamente in den Kantonen und Gemeinden », dans *Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich, Schulthess, 2020, p. 1807 n° 1.*

⁵⁷ VON WYSS, M., *op. cit.*, 2020, pp. 1812-1813 n° 12.

⁵⁸ VON WYSS, M., *op. cit.*, 2020, pp. 1817-1818 n° 24.

⁵⁹ VATTER, A., *op. cit.*, pp. 227 ss.

Le Conseil fédéral assume la première fonction (planification) en se procurant, en permanence, des informations sur les développements en cours, en Suisse comme à l'étranger, et en les faisant analyser par des experts. Les évaluations qui en résultent définissent des problèmes de société et constituent une base de planification à partir de laquelle le pouvoir exécutif peut prendre des mesures concrètes et développer des politiques publiques⁶⁰. Comme le relève Adrian Vatter, cette fonction peut se résumer par la maxime « *gouverner, c'est prévoir* ». Selon cet auteur, le but de la planification politique par le Conseil fédéral est de développer la politique fédérale de manière prévoyante, de diriger l'administration avec des directives claires et d'informer suffisamment tôt le Parlement et le public sur ses propres affaires et intentions⁶¹.

La deuxième fonction (coordination) se traduit de trois manières différentes⁶². Premièrement le Conseil fédéral est chargé d'assurer la coordination entre les sept Départements et les nombreuses unités qui en dépendent. Deuxièmement, il doit veiller à une coordination adéquate des activités gouvernementales aux trois niveaux du fédéralisme (Confédération, cantons, communes). Troisièmement et pour terminer, il dirige et organise le processus législatif⁶³. Dans ce contexte, il est chargé de préparer les affaires politiques en amont de la prise de décision parlementaire⁶⁴. Il recueille les avis de tous les organes concernés par un projet de loi (procédure de consultation) et en fait la synthèse, dans le but de présenter des textes susceptibles d'être adoptés par la majorité.

Conformément à l'article 184 Cst., le Conseil fédéral assume également une fonction de représentation de la Confédération, tant à l'interne qu'à l'étranger⁶⁵. En raison de l'internationalisation croissante de la politique

⁶⁰ SAGER, F., PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, 2022, p. 215.

⁶¹ VATTER, A., *op. cit.*, p. 228.

⁶² SAGER, F., PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 215.

⁶³ FF 1993 III 1046.

⁶⁴ VATTER, A., *op. cit.*, p. 231.

⁶⁵ VATTER, A., *op. cit.*, p. 246.

et de la pluralisation de la société, il devient de plus en plus difficile pour le pouvoir exécutif d'assumer cette fonction de manière satisfaisante⁶⁶.

Reste la quatrième et dernière fonction (information) par laquelle le Conseil fédéral se voit charger d'informer le Parlement, les autorités et le public quant à ses intentions et son action. En vertu de l'article 180 alinéa 2 Cst., il est tenu de communiquer « *en temps utile et de manière détaillée* ». Selon les articles 10 et 11 LOGA, il doit veiller à ce que l'Assemblée fédérale, les cantons et le public reçoivent une information cohérente, rapide et continue sur son appréciation de la situation, sa planification, ses décisions et les mesures qu'il prend⁶⁷.

Aux quatre fonctions que nous venons de présenter, il faut ajouter, comme le suggèrent Fritz Sager et Yannis Papadopoulos⁶⁸, la fonction législative. En vertu de l'article 181 Cst., le Conseil fédéral joue un rôle fondamental durant la procédure préliminaire d'élaboration des textes légaux, en soumettant des projets de loi au pouvoir législatif (on parle, à ce propos, du droit d'initiative du Conseil fédéral). À côté de ce droit d'initiative, l'article 182 Cst. lui permet d'édicter de nombreuses ordonnances pour autant que la Constitution et la loi l'y autorisent. En outre, le Conseil fédéral est en droit de conclure, modifier ou dénoncer des traités internationaux pour autant qu'il dispose d'une autorisation légale (article 184 Cst.).

Pour assumer les cinq fonctions précitées, la Suisse a mis en place un système unique au monde. Selon Fritz Sager et Yannis Papadopoulos⁶⁹, les principes fondamentaux de l'organisation du Conseil fédéral sont les suivants :

- principe de collégialité ;
- principe de départementalisation ;
- principe de délégation.

⁶⁶ KLÖTI, U. et al., *Verkannte Aussenpolitik. Entscheidungsprozesse in der Schweiz*, Zurich, Rüegger, 2005.

⁶⁷ SAGER, F., PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 214.

⁶⁸ SAGER, F., PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 214.

⁶⁹ SAGER, F., PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 224.

Le principe de collégialité veut que le Conseil fédéral prenne ses décisions en autorité collégiale, conformément à l'article 177 alinéa 1 Cst.. Autrement dit, les membres du Gouvernement prennent toutes les décisions importantes en commun et chaque membre, y compris la Présidente ou le Président de la Confédération, ne dispose que d'une seule voix⁷⁰. Ce principe postule également que chaque membre du Gouvernement représente le collège à l'extérieur. Dans ce contexte, chacun des membres doit défendre les décisions prises collégialement, quand bien même elles sont en contradiction avec ses opinions personnelles ou politiques⁷¹.

Le principe de départementalisation constitue en quelque sorte le contre-poids du principe de collégialité car il permet aux membres du Conseil fédéral de faire valoir leurs intérêts partisans, qui sont relégués au second plan au niveau du collège gouvernemental, dans la politique fédérale de leurs propres Départements⁷². Concrètement, ce principe permet aux membres du Conseil fédéral de préparer et d'exécuter les affaires gouvernementales dans leurs Départements respectifs, tout en jouissant d'une certaine latitude⁷³.

Le principe de délégation est, quant à lui, étroitement lié au principe de départementalisation. Il signifie que, moyennant une autorisation (délégation) du Conseil fédéral, les Départements peuvent régler certaines affaires de manière autonome, sans devoir passer par le collège gouvernemental. Ceci tend à donner une marge de manœuvre considérable aux membres du Conseil fédéral dans la gestion de leur propre Département⁷⁴.

3.4.4 EXÉCUTIFS AU NIVEAU CANTONAL

La diversité découlant du fédéralisme suisse se concrétise dans la dénomination des exécutifs cantonaux : Conseil d'État, Conseil-exécutif, Gouvernement, Regierungsrat, Standeskommission, Staatsrat ou Consiglio di

⁷⁰ VATTER, A., *op. cit.*, p. 222.

⁷¹ SAGER, F., PAPANDOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 224.

⁷² SAGER, F., PAPANDOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 226.

⁷³ VATTER, A., *op. cit.*, p. 223.

⁷⁴ SAGER, F., PAPANDOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 226.

Stato sont autant de noms qui leur sont donnés. Dans tous les cantons et à la différence de la Confédération, les exécutifs sont élus par le peuple⁷⁵.

Comme le relève Valérie Défago Gaudin, « *le Gouvernement élabore les politiques, planifie et coordonne les activités de l'État et informe sur celles-ci. Il organise l'administration et gère le personnel. Il dispose de compétences financières. Il participe à la procédure d'élaboration des lois avant, pendant et après la phase parlementaire et a un rôle important en matière de droits politiques. Il participe à la mise en œuvre du droit, par sa compétence réglementaire et décisionnelle. Il a la compétence de conclure des conventions intercantionales et des traités internationaux. Il représente le canton à l'intérieur de celui-ci et dans les relations extérieures. Il veille au maintien de l'ordre et de la sécurité publics.* »⁷⁶.

Les cinq fonctions mentionnées plus haut dans le cadre de la présentation du Conseil fédéral (fonctions de planification, de coordination, de représentation, d'information et de légifération) se retrouvent donc dans les cantons suisses.

3.5 RELATIONS ENTRE POUVOIRS (LÉGISLATIF-EXÉCUTIF)

Le détachement des Services parlementaires des Chancelleries révèle quelque chose de la relation qu'entretiennent les pouvoirs législatif et exécutif. Dans cette partie du mémoire, nous nous arrêtons sur cette relation et ce qu'en dit la littérature.

3.5.1 AU NIVEAU FÉDÉRAL

S'agissant du niveau fédéral, Adrian Vatter relève que les rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral ont connu une évolution au fil du temps et que quatre phases peuvent être distinguées⁷⁷ :

⁷⁵ DÉFAGO GAUDIN, V., « *Gouvernement et administration dans les cantons et les communes* », dans *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurich, Schulthess, 2020, p. 1837 n° 8-9.

⁷⁶ DÉFAGO GAUDIN, V., *op. cit.*, p. 1841 n° 16.

⁷⁷ VATTER, A., *op. cit.*, pp. 266-267.

1. La période allant de la création de l'État fédéral (1848) jusqu'en 1874 est caractérisée par une certaine prééminence de l'Assemblée fédérale (pouvoir « suprême » de la Confédération), maintenant le Conseil fédéral dans une position d'exécutant.
2. De 1874 au début de la première Guerre mondiale (1914), bien que le Parlement ait perdu du pouvoir de décision au profit du peuple (introduction du référendum facultatif et de l'initiative populaire) et des autorités fédérales, elles-mêmes dotées de nouvelles compétences et de nouvelles ressources, le rapport de force entre les deux pouvoirs est ici considéré comme relativement équilibré.
3. De 1914 à 1964, on assiste à un déséquilibre dans la relation entre les deux pouvoirs. Ce dernier fera dire à Jean-François Aubert que cette phase est celle du « *règne du Conseil fédéral* ». Les pouvoirs dont le Gouvernement a été doté durant les deux Guerres mondiales, les tâches croissantes de la Confédération et le développement de l'administration fédérale qui en a résulté, ainsi que l'élection de fortes personnalités au Conseil fédéral ont durablement affaibli la position et la capacité d'action de l'Assemblée fédérale.
4. Il faudra attendre le scandale des Mirages au milieu des années 1960 pour marquer le début de la quatrième et dernière phase qui court jusqu'à ce jour (1964-). Durant cette dernière, le Parlement a renforcé ses outils de haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration. D'autres éléments tels que l'institution de Commissions permanentes (1991), l'introduction de nouveaux droits de consultation du législatif dans le domaine de la politique étrangère (1991), la révision de la Constitution fédérale (1999), la réforme du droit parlementaire (2003) ont permis à l'Assemblée fédérale de réaffirmer sa position d'autorité « suprême ».

Déterminer si et dans quelle mesure un des deux pouvoirs d'un État domine l'autre sont des questions récurrentes auxquelles plusieurs auteurs ont tenté de répondre jusqu'ici. Une première étude, menée en 1999 à l'échelon international par Arend Lijphart, puis rééditée en 2012, a permis de classer le rapport de force entre les pouvoirs législatif et exécutif dans 36 pays. L'indicateur utilisé, à savoir celui de la durée de vie des Gouvernements en années, a fait l'objet de plusieurs critiques⁷⁸. Arend Lijphart part du principe que plus un Gouvernement est stable dans la durée, plus le rapport de force entre celui-ci et le Parlement est équilibré. Quand bien même l'auteur reconnaît que son indicateur n'est pas forcément adapté au système politique suisse, il classe malgré tout la Suisse comme étant le pays disposant du plus grand équilibre entre pouvoirs. Autrement dit, Arend Lijphart considère que l'Assemblée fédérale est comparativement le pouvoir législatif le plus fort dans ses rapports avec l'exécutif⁷⁹.

Selon Adrian Vatter, le classement d'Arend Lijphart pose problème dans le sens où la durée de vie d'un Gouvernement ne peut pas refléter de manière pertinente les rapports de force réels, en particulier dans un système politique tel que la Suisse. Selon lui, il est essentiel de prendre en compte, non seulement les compétences juridiques formelles de chacun des pouvoirs (prévues dans la Constitution), mais aussi la dotation réelle en ressources des Parlements pour un contrôle parlementaire efficace⁸⁰. C'est en combinant ces éléments et plusieurs indicateurs qu'Adrian Vatter arrive à la conclusion suivante : la Suisse dispose d'un Parlement constitutionnellement puissant par rapport au Gouvernement mais dont la dotation en ressources est faible⁸¹. « *Du point de vue du droit constitutionnel, le Parlement suisse dispose d'une position très indépendante par rapport au*

⁷⁸ GANGHOF, S., « Normative Modelle, institutionnelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien », *Politische Vierteljahresschrift*, n° 46/3, pp. 406-431 ; TSEBELIS, G., *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, pp. 109 ss.

⁷⁹ LIJPHART, A., *Patterns of democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2^e édition, New Haven / Londres, Yale University Press, 2012, pp. 105-128.

⁸⁰ VATTER, A., « Lijphart Expanded : Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries ? », *European Political Science Review*, 1/1, p. 134.

⁸¹ VATTER, A., *op. cit.*, p. 305.

Gouvernement, les droits de participation législative des Commissions et des Députés individuels sont plus développés que la moyenne en comparaison internationale et l'influence réelle sur le processus législatif est déterminante et n'est en outre pas soumise au contrôle des normes par les tribunaux en vertu du droit constitutionnel »⁸². En parallèle, le pouvoir législatif suisse se caractérise par des ressources humaines, financières et matérielles très faibles, ce qui ne permet qu'une activité de contrôle sélective vis-à-vis du Gouvernement et de l'administration. De plus, si l'on considère l'ensemble du processus de décision politique, de la phase pré-parlementaire à la phase de démocratie directe, la position de force du Parlement est encore relativisée par l'influence des associations (procédure de consultation) et le contrôle ultérieur par les électrices et les électeurs. « *Malgré tout, ces dernières années, le Parlement a réussi à influencer de plus en plus le processus de décision politique, dans le sens de ses intérêts, soit en modifiant les projets du Conseil fédéral, soit en agissant lui-même de plus en plus souvent* »⁸³. Cette position nuancée est partagée par d'autres autrices et auteurs tels que Daniel Schwarz, André Bächtiger, Georg Lutz⁸⁴ ou Ruth Lüthi⁸⁵. Malgré cette nuance, Adrian Vatter place tout de même la Suisse en haut du classement de l'équilibre entre pouvoirs législatif et exécutif parmi 24 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Jean-François Aubert considère, pour sa part, que l'Assemblée fédérale bénéficie d'une indépendance tout à fait spécifique dans son rapport avec le Conseil fédéral. « *On ne le répètera jamais assez : en choisissant un système de Gouvernement collégial élu pour une période déterminée, sans question de confiance ni motion de censure, sans possibilité de dis-*

⁸² VATTER, A., *op. cit.*, p. 305.

⁸³ VATTER, A., *op. cit.*, pp. 305-306.

⁸⁴ SCHWARZ, D., BÄCHTIGER, A., LUTZ, G., « *Switzerland : Agenda-Setting Power of the Government in a Separation-of-Powers Framework* », dans Rasch, Björn, E., Tsebelis, G., (sous la direction de), *The role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Oxon, New York, Routledge, 2011, pp. 127-143.

⁸⁵ LÜTHI, R., « *Die schweizerische Bundesversammlung : Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution ?* », dans von Blumenthal, J., Bröchler, S., (sous la direction de), *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, Wiesbaden, VS Verlag, 2009, p. 193.

solution non plus, le Constituant du siècle dernier a, peut-être inconsidérément, assuré au Parlement suisse une position assez unique en Europe »⁸⁶.

3.5.2 AU NIVEAU CANTONAL

Comparativement à l'Assemblée fédérale, les Parlements cantonaux sont considérés comme disposant d'une position relativement faible par rapport aux exécutifs cantonaux et ceci, pour deux raisons principales⁸⁷. Premièrement, les droits de participation du peuple sont souvent plus étendus au niveau cantonal qu'au niveau fédéral. Deuxièmement, les Gouvernements cantonaux sont tous élus par le peuple, ce qui donne à leurs membres une légitimité accrue à celle des membres du Conseil fédéral (élus par l'Assemblée fédérale). Wolf Linder et Diego Hättenschwiler partagent le même point de vue⁸⁸. Selon eux, l'élection des Gouvernements cantonaux par le peuple, le référendum législatif obligatoire prévu dans de nombreux cantons, l'ouverture de l'initiative populaire pour des lois et des décisions individuelles sont des facteurs qui relativisent la position des Parlements cantonaux et limitent leur responsabilité de direction au sein de l'État. Cette prééminence gouvernementale s'est encore accentuée par l'augmentation des collaborations intercantionales et celle du fédéralisme d'exécution, qui placent les exécutifs cantonaux au cœur de l'action publique, laissant, dans ces domaines, les Parlementaires (de milice) au second plan⁸⁹.

Cela étant, en raison du fédéralisme, le rapport de force entre les pouvoirs législatif et exécutif dans les cantons n'est pas homogène. Il faut partir du

⁸⁶ AUBERT, J.-F., « *Et pourtant il tourne* », dans Bovey Lechner, M., Graf, M., Hubert-Hotz, A., *Le Parlement « Autorité suprême de la Confédération » ? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération*, Berne / Stuttgart, Verlag Paul Haupt, 1991.

⁸⁷ WIRZ, R., « *Oberste Gewalt in den Kantonen? Wahl-, Gesetzgebungs und Kontrollfunktion kantonaler Parlamente* », dans Vatter, A., (sous la direction de), *Das Parlament in der Schweiz*, Zurich, NZZ Libro, 2018, p. 310.

⁸⁸ LINDER, W., HÄTTENSCHWILER, D., « *Kantonale Parlamentsreformen 1973-88* », dans Stadlin, P. (sous la direction de), *Die Parlamente der schweizerischen Kantone*, Zoug, Kalt-Zehnder, pp. 197-208.

⁸⁹ VÄTTER, A., *op. cit.*, p. 280.

principe que ce rapport varie passablement d'un canton à l'autre. Cette variation est confirmée par deux études classant les cantons en fonction de la dominance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. La première, menée par Stéphanie Kaiss⁹⁰ date de 2010. La seconde de Rolf Wirz⁹¹, plus récente, remonte à 2018. Stéphanie Kaiss fait ressortir que les cantons de Genève, Fribourg et Berne sont ceux dans lesquels le rapport entre législatif et exécutif est le plus équilibré. Rolf Wirz arrive plus ou moins à la même conclusion en citant les cantons de Genève, Bâle-Campagne et Berne. À l'autre extrémité de ces classements, on trouve les (anciens) cantons à Landsgemeinde (Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures) dans lesquels les Gouvernements sont plus puissants que les Parlements.

3.6 ADMINISTRATIONS AU SERVICE DES POUVOIRS

Après avoir présenté les pouvoirs législatif et exécutif aux niveaux fédéral et cantonal, ainsi que les rapports de force qui caractérisent leurs relations, nous nous penchons ici sur les organes chargés du soutien administratifs de ces deux pouvoirs.

3.6.1 SERVICES DU PARLEMENT

Dirigés par Philippe Schwab, les Services du Parlement constituent l'état-major de l'Assemblée fédérale. Ils travaillent sur mandat des deux Chambres et ont pour mission de garantir la continuité d'une législature à l'autre. Les tâches principales qui leur sont dévolues sont les suivantes⁹² :

- planifier et organiser les sessions des Chambres fédérales et les séances des différentes Commissions parlementaires ;
- exécuter les travaux de secrétariat et de traduction ;

⁹⁰ KAISS, S., *Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen: Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene. Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft, Zurich, Université de Zurich, 2010.*

⁹¹ WIRZ, R., *op.cit.*, pp. 289-314.

⁹² *La Confédération en bref 2022*, p. 45.

- établir les procès-verbaux des délibérations du Conseil national et du Conseil des États, ainsi que des Commissions ;
- conseiller les Député·e·s, notamment les Collèges présidentiels des deux Chambres et des Commissions, tant sur le fond que sur la forme (procédure) ;
- informer le public sur le Parlement et ses travaux ;
- assister l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions en matière de relations internationales ;
- gérer la Bibliothèque du Parlement ;
- offrir aux Député·e·s des prestations dans les domaines de la documentation et des technologies de l'information ;
- veiller à ce que les infrastructures soient adaptées ;
- prendre en charge les nombreuses autres tâches qui relèvent de l'administration parlementaire.

Selon les données fournies par la Confédération, les Services du Parlement comptent, en 2023, 229 équivalents plein temps, occupés par près de 300 personnes⁹³. En comparaison internationale, Heidi Z'graggen et Wolf Linder jugent cette dotation en personnel très modeste⁹⁴. Vincent Martenet partage cet avis en faisant remarquer que, comparativement, l'administration fédérale compte 35'000 à 40'000 collaboratrices et collaborateurs⁹⁵.

Les Services du Parlement sont indépendants du reste de l'administration fédérale, ce qui n'empêche pas l'Assemblée fédérale de pouvoir faire appel à elle, conformément à l'article 155 Cst.. Selon Martin Graf, le modèle suisse permet d'éviter de devoir financer une administration parlementaire chargée des mêmes tâches ou missions que l'administration gouvernementale. Cela évite des doublons que l'on retrouve, par exemple, aux États-Unis d'Amérique avec une administration parlementaire totalement

⁹³ *La Confédération en bref 2023*, p. 44.

⁹⁴ Z'GRAGGEN, H., LINDER, W., *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung*, Berne, Institut für Politikwissenschaft Universität, 2004.

⁹⁵ MARTENET, V., *op. cit.*, p. 1009 n° 33.

indépendante de l'administration gouvernementale, ces deux structures étant même concurrentes. En ce sens, le modèle suisse ne s'inscrit pas dans une conception stricte de la séparation des pouvoirs mais plutôt dans une répartition dite coopérative des pouvoirs⁹⁶.

3.6.2 CHANCELLERIE FÉDÉRALE

Dirigée par Walter Thurnherr, lui-même élu par l'Assemblée fédérale, la Chancellerie fédérale est l'état-major du Conseil fédéral. Les principales tâches qui lui reviennent sont les suivantes⁹⁷ :

- préparer les décisions du Conseil fédéral ;
- les communiquer aux médias et au public ;
- établir des instruments de planification ;
- soutenir la Présidente ou le Président de la Confédération ;
- assurer la coordination au sein de l'administration fédérale ;
- surveiller le respect des droits populaires ;
- garantir le plurilinguisme ;
- publier des informations avant les votations fédérales.

On notera encore que, conformément à l'article 33 alinéa 2 LOGA, la Chancellerie fédérale se doit, en collaboration étroite avec les Services du Parlement, d'harmoniser la planification et les calendriers des pouvoirs législatif et exécutif.

Selon les données fournies par la Confédération, la Chancellerie fédérale emploie, en 2023, l'équivalent de 283 personnes à plein-temps⁹⁸. À noter que, comme le relève Fritz Sager et Yannis Papadopoulos⁹⁹, la Chancellerie ou le Chancelier fédéral·e dispose d'un droit de proposition lors des séances du Conseil fédéral. Autrement dit, son avis a une influence non négligeable sur les débats du Conseil fédéral, influence dont l'ampleur

⁹⁶ GRAF, M., dans Ehrenzeller, B., et al., (sous la direction de), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, 3^e éd., Zurich, Dike, 2014, art. 155 Cst. ; GRAF, M., THELER, C., VON WYSS, M., *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2014, art. 64.

⁹⁷ *La Confédération en bref 2023*, p. 57.

⁹⁸ *La Confédération en bref 2023*, p. 57.

⁹⁹ SAGER, F., PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 225.

concrète est toutefois difficile à évaluer, étant précisé que les délibérations sont confidentielles.

3.6.3 SERVICES PARLEMENTAIRES DANS LES CANTONS

À l'instar des Services du Parlement au niveau fédéral, les Services parlementaires des cantons sont chargés d'assister le pouvoir législatif dans l'exercice de ses fonctions. Comme le relève Eliane Kohlbrenner¹⁰⁰, il existe trois modèles d'organisation des Services parlementaires dans les cantons suisses, à savoir :

- modèle de séparation (« *Trennmodell* ») ;
- modèle de coopération administrative ;
- modèle de coopération intégrée.

Modèle de séparation ¹⁰¹	<u>Rattachement</u>	Le Service parlementaire est rattaché directement au pouvoir législatif ou à l'un de ses organes (Bureau par exemple).
	<u>Indépendance</u>	<p>Ce modèle est caractérisé par l'indépendance de l'administration parlementaire, notamment dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ressources humaines <ul style="list-style-type: none"> ○ En accord avec les organes législatifs, le Service parlementaire est libre dans la définition des besoins et l'engagement de personnel. ○ Élu·e par le Parlement, le ou la cheff·e du Service parlementaire est soumis·e aux seules directives de cet organe et n'est responsable que devant lui. • Les collaboratrices et collaborateurs de l'administration parlementaire font partie du personnel du Parlement et ne sont, en principe, soumis·es à aucune directive gouvernementale.

¹⁰⁰ KOHLBRENNER, E., *Die Rolle der Staatskanzlei in der Staatsleitung*, Berne, Stämpfli, 2014.

¹⁰¹ KOHLBRENNER, E., *op. cit.*, p. 231.

		<ul style="list-style-type: none"> • Choix budgétaires <ul style="list-style-type: none"> ○ Le budget du Service parlementaire est intégré au budget du Parlement. Ce dernier décide, seul, des ressources à attribuer à son administration, sans intervention du pouvoir exécutif.
	<u>Rôle de la Chancellerie</u>	La Chancellerie d'État continue d'assumer certaines prestations au bénéfice du Parlement (exemples : service d'huissières et d'huissiers, impressions). Cette mise à disposition des ressources par les Chancelleries d'État fait parfois l'objet de contrats de prestations (exemple : Berne).
Modèle de coopération admin. ¹⁰²	<u>Rattachement</u>	Le Service parlementaire est rattaché administrativement à la Chancellerie d'État.
	<u>Indépendance</u>	<p>Ce modèle est caractérisé par une indépendance relative du Service parlementaire.</p> <p>Dans l'organigramme de l'État, le Service du Parlement est rattaché administrativement à la Chancellerie d'État. Il fait partie intégrante de l'administration générale (gouvernementale) mais garde, dans l'exercice de ses fonctions, une certaine indépendance face au Gouvernement.</p> <p>Le Service parlementaire travaille exclusivement pour le pouvoir législatif, suit ses instructions et est responsable devant lui et ses organes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ressources humaines <ul style="list-style-type: none"> ○ En règle générale, la Chancellerie d'État a son mot à dire dans la définition des besoins et l'engagement de personnel du Service parlementaire. ○ La personne responsable du Service parlementaire est en principe nommée par le Parlement. • Choix budgétaires <ul style="list-style-type: none"> ○ Dans le domaine financier, le Service parlementaire ne dispose pas d'un budget qui

¹⁰² KOHLBRENNER, E., *op. cit.*, p. 232. Kohlbrenner, Eliane, p. 232.

		lui est propre. Ce budget est intégré dans celui de la Chancellerie d'État.
	<u>Rôle de la Chancellerie</u>	La Chancellerie d'État est généralement le service d'état-major du Gouvernement et du Parlement. Alors que dans le modèle de séparation, la Chancellerie d'État ne fournit que quelques prestations au Parlement, dans le modèle en question, elle accomplit de nombreuses tâches administratives ou de conseil scientifique au profit du pouvoir législatif.
Modèle de coopération intégrée ¹⁰³	<u>Rattachement</u>	Le Service du Parlement fait partie intégrante de la Chancellerie d'État. Il lui est pleinement rattaché.
	<u>Indépendance</u>	L'administration parlementaire n'est pas indépendante. La Chancelière ou le Chancelier dirige à la fois la Chancellerie d'État et le Service du Parlement. En fonction des affaires, elle ou il répond soit devant le Gouvernement, soit devant le Parlement.
	<u>Rôle de la Chancellerie</u>	La Chancellerie d'État est l'état-major commun du Gouvernement et du Parlement.

3.6.4 CHANCELLERIES D'ÉTAT

Dans son article intitulé « *Gouvernement et administration dans les cantons et les communes* », Valérie Défago Gaudin souligne que tous les Gouvernements cantonaux disposent d'une Chancellerie d'État chargée des tâches d'état-major, de coordination mais aussi de liaison avec le pouvoir législatif. Comme indiqué plus haut, dans certains cantons, la Chancellerie d'État assume, elle-même, l'état-major du pouvoir législatif. L'autrice note que « *si la coordination et la discussion entre les pouvoirs exécutif et législatif peuvent ainsi s'en trouver renforcées, cela peut aussi s'avérer problématique lors de la mise en œuvre de la haute surveillance de celui-ci sur celui-là* »¹⁰⁴. On notera encore qu'en règle générale, les

¹⁰³ KOHLBRENNER, E., *op. cit.*, pp. 231-232.

¹⁰⁴ DÉFAGO GAUDIN, V., *op. cit.*, p. 1841 n° 15.

tâches liées à la législation, la communication, l'archivage ou la cyberadministration sont attribuées aux Chancelleries d'État.

Dans certains cantons, la Chancelière ou le Chancelier d'État est élu·e par le pouvoir législatif alors que, dans d'autres, elle ou il est nommé·e par le pouvoir exécutif. S'agissant des ressources humaines à disposition des Chancelleries d'État, il convient de souligner, comme le relève Christophe Koller, qu'au 31 décembre 2008, « *l'ensemble du personnel des 26 Chancelleries s'élevait à 717 personnes en EPT (moyenne 29 ; médiane 25). Ces effectifs varient fortement non seulement en fonction de la taille du canton, mais aussi de leur organisation interne. Il en est de même pour le nombre de services subordonnés, avec un total de 115 pour les 26 Chancelleries, qui va de deux en Appenzell Rhodes-Intérieures, Fribourg et Uri, à neuf au Tessin et dix à Zurich (moyenne : 4.4). En moyenne, la Chancellerie représente 1.6 % des effectifs de l'État, avec un maximum de 4 % et un minimum de 1 %* »¹⁰⁵.

3.7 SYNTHÈSE

Partant d'une définition générale de l'État, ce cadre théorique nous a amenés à nous focaliser sur un principe fondamental de l'état de droit : celui de la séparation des pouvoirs. Ce principe posé, nous nous sommes concentrés sur la présentation des pouvoirs législatif et exécutif en Suisse (Confédération et cantons) et des relations qu'ils tissent entre eux, avant de nous arrêter sur les administrations qui sont chargées de les soutenir.

¹⁰⁵ KOLLER, C., « Administrations cantonales », dans Ladner, A., et al. (sous la direction de), *Manuel d'administration publique*, Lausanne, 2013, p. 133.

4 DESIGN DU MÉMOIRE

4.1 QUESTIONS DE RECHERCHE

Le présent mémoire vise à répondre à la question de recherche et aux sous-questions suivantes :

Question de recherche	Quel est le mode d'organisation administrative des Services parlementaires en Suisse (Confédération et cantons) ?
Sous-questions de recherche	- Ce mode d'organisation a-t-il évolué à travers le temps et dans les collectivités analysées ? Si oui, de quelle manière ?
	- Quels sont les facteurs explicatifs de cette potentielle évolution ?
	- Quels sont les avantages et les inconvénients du mode d'organisation qui est le fruit de cette potentielle évolution ?
	- Que révèle ce mode d'organisation de la conception de la séparation des pouvoirs ?

4.2 OBJECTIFS DU TRAVAIL

Les principaux objectifs poursuivis par notre travail sont les suivants :

1. Décrire	- l'environnement institutionnel dans lequel les Services parlementaires s'inscrivent.
	- le rôle des administrations parlementaires.
	- le ou les modes d'organisation des administrations parlementaires et leur évolution.
2. Comprendre	- le rôle des administrations parlementaires.
	- le ou les modes d'organisation des administrations parlementaires.
	- l'évolution du mode d'organisation des administrations parlementaires, par une approche historique et comparative.
3. Expliquer	- les facteurs à l'origine de l'évolution organisationnelle.
4. Dresser la synthèse	- des avantages et des inconvénients de l'indépendance des administrations parlementaires avant de formuler des recommandations.

4.3 MÉTHODOLOGIE DU TRAVAIL

4.3.1 ENTRETIENS EXPLORATOIRES

Avant de nous lancer dans l'élaboration de ce travail et sur conseil du Professeur Andreas Ladner, nous avons mené des entretiens exploratoires avec Vincent Grandjean, Sigismond Jacquod et Kurt Nuspliger, tous trois anciens Chanceliers d'État (Vaud, Jura, Berne), Jean-Baptiste Maître, Chancelier d'État jurassien en exercice, ainsi qu'avec Ruth Lüthi Blume, Secrétaire adjointe des Commissions des institutions politiques auprès des Services du Parlement fédéral, et Patrick Trees, Secrétaire général du Grand Conseil bernois. Le but était alors de récolter une première série d'informations sur la thématique retenue (processus d'autonomisation des Services parlementaires) et de cadrer au mieux le sujet, respectivement les démarches à entreprendre ultérieurement.

Nous avons profité de l'entretien mené avec le Professeur Nuspliger pour lui demander s'il serait prêt à rejoindre le jury appelé à juger du présent travail, ce qu'il a accepté.

4.3.2 QUESTIONNAIRE

En tenant compte des informations récoltées durant les entretiens exploratoires et en sachant qu'un des objectifs du travail est de présenter la situation telle qu'elle se présente actuellement à la Confédération et dans les cantons dans le domaine de l'indépendance des administrations parlementaires, nous avons préparé un questionnaire, que nous avons choisi de n'envoyer qu'aux cantons et non à la Confédération. Ce choix s'est imposé par le fait qu'il eût été chronophage d'élaborer un questionnaire spécifique à la seule Confédération. Pour dresser l'état des lieux au niveau fédéral, nous avons préféré organiser des entretiens semi-directifs (voir plus bas).

Une fois le questionnaire établi en langue française, nous avons procédé à sa traduction en allemand. Dans le but d'obtenir le taux de réponses le

plus élevé possible, nous avons considéré qu'un questionnaire en ligne serait préférable.

Le questionnaire (versions française et allemande ; voir annexe 1) a été transmis, par courriel, à toutes les Chancelleries d'État en date du 30 novembre 2022, avec délai de réponse fixé au 23 décembre 2022. Toujours dans le but d'obtenir un taux de réponses aussi élevé que possible, nous nous sommes approchés de la Conférence suisse des Chanceliers d'État pour lui demander d'inviter ses membres à réserver le meilleur accueil possible à notre requête. Elle nous a invité à solliciter le soutien direct d'une Chancelière ou d'un Chancelier en exercice. Grâce à nos contacts, nous avons pu compter sur l'appui de Jean-Baptiste Maître, Chancelier d'État jurassien.

Le questionnaire n'a été envoyé qu'aux Chancelleries d'État et non aux Services parlementaires des cantons car tous les cantons disposent d'une Chancellerie d'État mais pas forcément d'un Service parlementaire à proprement parler. Dans ce contexte, nous avons estimé qu'il serait plus simple de faire appel aux Chancelleries, en leur laissant bien sûr la liberté de transmettre le questionnaire à une autre administration (Service parlementaire par exemple).

Au terme du délai (23 décembre 2022), seuls cinq cantons n'avaient pas encore réagi. Suite à des relances, le nombre final de cantons ayant participé à l'enquête a atteint 23. Au final, seuls les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, des Grisons et de Vaud n'ont pas donné suite à nos rappels. La liste des personnes ayant répondu au questionnaire, ainsi que leurs fonctions respectives, peut être consultée en annexe 2.

Par notre questionnaire, nous avons cherché à récolter des données principalement quantitatives et à obtenir un premier aperçu. La structure de notre questionnaire était la suivante :

Question n°	Quelles questions ?	Posées à qui ?	Pour quel type de données ?
1-6	Questions introductives	Tous les cantons	Données quantitatives
7-8	Questions sur l'existence ou non d'un Service parlementaire		Données quantitatives
9-13	Questions sur le Service parlementaire, son organisation, ses ressources, etc.	Cantons disposant d'un Service parlementaire	Données quantitatives
14-15	Questions sur l'indépendance ou non du Service parlementaire		Données quantitatives
16-18	Questions générales sur l'indépendance du Service parlementaire	Cantons disposant d'un Service parlementaire indépendant	Données quantitatives
19-21	Questions sur le contexte ayant mené à l'indépendance		Données quantitatives
22	Questions sur les causes de l'indépendance		Données quantitatives (question à choix multiples)
23	Question sur la séparation des pouvoirs		Données quantitatives
24-25	Questions sur les avantages et inconvénients de l'indépendance		Données qualitatives (questions ouvertes)
26-31	Questions sur la coordination entre le Service parlementaire et la Chancellerie d'État		Données quantitatives (question n° 27 à choix multiples) et qualitatives
32-33	Questions sur les coûts résultant de l'indépendance		Données quantitatives

34	Question sur la gestion de crises en cas d'indépendance			Données quantitatives
35-36	Question sur un éventuel débat sur l'indépendance du Service parlementaire		Cantons disposant d'un Service parlementaire non indépendant	Données quantitatives
37	Question sur la séparation des pouvoirs			Données quantitatives
38-39	Questions sur les avantages et inconvénients que pourraient apporter l'indépendance			Données quantitatives (questions à choix multiples)
40-42	Questions sur la coordination entre le Service parlementaire et la Chancellerie d'État			Données quantitatives
43	Question sur la haute surveillance et le contrôle parlementaire			Donnée qualitative (question ouverte)
44-47	Questions sur la création éventuelle d'un Service parlementaire			Cantons ne disposant pas d'un Service parlementaire
48	Question sur la coordination entre pouvoirs	Données quantitatives		
49	Question sur l'existence de conflits d'intérêts auxquels la Chancellerie d'État serait confrontée	Données quantitatives		
50-51	Question sur la séparation des pouvoirs	Données quantitatives et qualitatives (question n° 51)		
52	Question sur la haute surveillance et le contrôle parlementaire	Données qualitatives (question ouverte)		
53	Question sur d'éventuelles économies (coûts)	Données quantitatives		

54-57	Questions finales	Tous les cantons	Données quantitatives et qualitatives (question n° 57)
-------	-------------------	------------------	--

Les réponses (données de base) que nous avons pu obtenir nous ont permis de préparer des entretiens semi-directifs (voir plus bas).

4.3.3 ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

Dans le but de cerner au mieux la réalité du terrain, d’obtenir des données qualitatives et de confirmer/infirmier les données issues du questionnaire, nous avons décidé de mener des entretiens semi-directifs avec des responsables de Chancelleries ou de Services parlementaires, tant au niveau fédéral que cantonal.

En sachant que l’indépendance des administrations parlementaires n’existe pas dans tous les cantons, nous avons cherché, autant que possible, à nous entretenir avec des personnes représentant des cantons aux réalités différentes (cantons avec Service parlementaire indépendant ; cantons avec Service parlementaire indépendant mais rattaché administrativement à la Chancellerie d’État ; cantons avec Service parlementaire (non indépendant) intégré à la Chancellerie d’État). Ci-dessous figure la liste des personnes que nous avons rencontrées :

	Type de canton	Prénom, nom	Fonction
GE	Canton avec Service parlementaire indépendant	Laurent Koelliker	Sautier (Secrétaire général du Grand Conseil)
		Michèle Righetti-El Zayadi	Chancelière d’État
NE	Canton avec Service parlementaire indépendant	Inès Gardet	Co-Secrétaire générale du Grand Conseil
		Matthieu Lavoyer-Boulianne	Co-Secrétaire général du Grand Conseil
		Séverine Despland	Chancelière d’État
ZH	Canton avec Service parlementaire indépendant	Moritz von Wyss	Secrétaire général du Parlement
		Peter Hösli	Vice-Chancelier d’État

JU	Canton avec Service parlementaire indépendant mais rattaché administrativement à la Chancellerie	Fabien Kohler	Secrétaire général du Parlement
		Jean-Baptiste Maître	Chancelier d'État
NW	Canton avec Service parlementaire indépendant mais rattaché administrativement à la Chancellerie	Emanuel Brügger	Secrétaire du Grand Conseil
LU	Canton avec Service parlementaire (non indépendant) rattaché à la Chancellerie	Vincenz Blaser	Chancelier d'État
		Silvan Wechsler	Responsable du Service parlementaire
ZG	Canton avec Service parlementaire (non indépendant) rattaché à la Chancellerie	Tobias Moser	Chancelier d'État

En outre, nous nous sommes entretenus avec les responsables fédéraux suivants :

- Philippe Schwab, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale ;
- Jörg De Bernardi, membre de la Direction de la Chancellerie fédérale, Chef du Secteur Services internes.

Le planning des entretiens que nous avons menés figure en annexe 3.

Toutes les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus se sont vues remettre, quelques jours avant l'entretien, les questions – essentiellement ouvertes – qui leur seraient posées. Les documents ainsi transmis sont annexés (cf. annexe 4). Moyennant l'accord oral des personnes interrogées, les entretiens ont été enregistrés sur un support audio, ce qui nous a permis de procéder à la retranscription de tous les échanges, respectivement à leur traduction. Les retranscriptions et les traductions, classées par ordre chronologique (de l'entretien le plus ancien au plus récent), sont également annexées au présent travail (cf. annexe 5). À noter que certains entretiens ont été menés en présentiel, d'autres en visioconférence ou par téléphone.

S'agissant de la structure des entretiens, nous noterons qu'elle était la même pour chaque entretien. Après une série de questions introductives (généralités, situation actuelle, contexte historique), nous nous arrêtons sur les facteurs pouvant expliquer le processus d'autonomisation des Services parlementaires. Nous poursuivions avec les avantages et les inconvénients du modèle appliqué dans le canton analysé, avant de terminer avec des questions finales (perspectives).

Tout en étant conscients de ne pas avoir pu atteindre la saturation avec nos treize entretiens, nous avons choisi de ne pas en mener davantage pour deux raisons. Premièrement, comme en attestent les retranscriptions, les personnes interrogées sont revenues régulièrement sur les mêmes aspects, ce qui laisse à penser que des entretiens supplémentaires n'auraient pas amené de nouveaux éléments. Deuxièmement, le présent mémoire s'inscrit dans le cadre d'une formation continue, en sus d'un emploi à 100 %. Il était dès lors difficile d'aller beaucoup plus avant dans la recherche de données, étant précisé que l'organisation d'entretiens est particulièrement gourmande en temps (préparation, déplacement, entretien, retranscription, traitement des données).

S'agissant du traitement des données, nous noterons que les entretiens menés ont débouché sur une quantité tout à fait considérable de données, subjectives pour la plupart. Pour les utiliser au mieux et les comparer aussi objectivement que possible, nous avons pris la peine de les trier par questions de recherche. Pour ce faire, nous avons relu attentivement toutes les retranscriptions d'entretien et extrait les passages pertinents avant de les regrouper par familles thématiques. Cet exercice a donné lieu à un document nommé « extraits d'entretiens pertinents », annexé (cf. annexe 6), document sur lequel nous nous sommes basés pour présenter les résultats.

En plus des entretiens avec des responsables de Services parlementaires ou de Chancelleries et étant entendu que le principe de la séparation des pouvoirs est au cœur de notre recherche, nous avons souhaité nous entretenir avec un spécialiste du domaine, le Professeur de droit constitutionnel suisse Pascal Mahon. Nous l'avons rencontré dans les locaux de la Faculté

de droit de l'Université de Neuchâtel en date du 6 février 2023. Le document contenant les questions posées et la retranscription de cet entretien sont annexés au présent travail (cf. annexes 7 et 8).

5 PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

5.1 ÉTAT DES LIEUX

5.1.1 PROPOS LIMINAIRES

Basé sur les données issues de notre enquête, des entretiens que nous avons menés et de nos recherches sur internet, le présent chapitre vise plusieurs objectifs. Tout d'abord, il a pour ambition de présenter les administrations chargées de l'appui des pouvoirs législatif et exécutif, telles qu'elles sont organisées à ce jour aux niveaux fédéral et cantonal. Nos données permettront notamment de répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont ces administrations ?
- Quelles sont les bases légales qui les encadrent ?
- Comment sont-elles organisées ?
- Quelles sont leurs tâches ?
- Sont-elles indépendantes les unes des autres ?

Une fois cet état des lieux dressé, nous chercherons à remonter le fil du temps pour mettre en lumière les évolutions auxquelles ces administrations ont été confrontées. Le processus d'autonomisation des Services parlementaires sera ici au cœur de la présentation.

Pour terminer, ce sont des données relatives à l'avenir de ces administrations qui attireront notre attention. Lors des entretiens que nous avons menés, le futur des Services parlementaires et des Chancelleries, et plus particulièrement de leurs relations, a été évoqué à plusieurs reprises. Nous nous y arrêterons.

5.1.2 SITUATION ACTUELLE

5.1.2.1 AU NIVEAU FÉDÉRAL

Au niveau fédéral, le soutien administratif au pouvoir législatif est assuré par les Services du Parlement¹⁰⁶. Le pouvoir exécutif (Conseil fédéral) est, quant à lui, appuyé par la Chancellerie fédérale¹⁰⁷.

Services du Parlement	<u>Bases légales</u>	<p>Comme mentionné précédemment, la Constitution fédérale contient un article traitant spécifiquement des Services du Parlement. Il s'agit de l'article 155 qui est formulé de la manière suivante : « <i>L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement. Elle peut faire appel aux services de l'administration fédérale. La loi règle les modalités</i> ».</p> <p>En sus de l'article 155 Cst., les Services du Parlement sont encadrés par les dispositions légales suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl ; RS 171.10) en particulier ses articles 64 à 70 ; • Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la Loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (OLPA ; RS 171.115) ; • Règlement des Services du Parlement du 16 mai 2014 (RSP).
	<u>Organisation</u>	<p>Selon le site internet des Services du Parlement¹⁰⁸, le poste de Secrétaire général de l'Assemblée fédérale est occupé par Philippe Schwab et ce, depuis le 1^{er} juillet 2013. Celui-ci dirige les Services du Parlement et ses 289 collaboratrices et collaborateurs pour 220 équivalents plein-temps (EPT)¹⁰⁹.</p>

¹⁰⁶ www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/services-du-parlement, consulté le 28 mars 2023.

¹⁰⁷ www.bk.admin.ch/bk/fr/home.html, consulté le 28 mars 2023.

¹⁰⁸ www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/services-du-parlament/secretaire-general, consulté le 28 mars 2023.

¹⁰⁹ État au 31 décembre 2022 (données fournies par le domaine RH et finances des Services du Parlement).

	<p>Conformément à l'article 37 LParl, le Secrétaire général est élu par un organe dénommé « Conférence de coordination », composé des membres du Bureau du Conseil national et du Bureau du Conseil des États. En vertu de l'article 37 alinéa 2 lettre d <i>in fine</i> LParl, cette élection doit être confirmée par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). À noter que, selon l'article 26 alinéa 2 OLPA, la durée de fonction du Secrétaire général est de quatre ans, reconductible si la Conférence de coordination n'a pas résilié ses rapports de travail le 30 juin de la dernière année de fonction.</p> <p>Selon l'article 27 alinéa 2 OLPA, le personnel des Services du Parlement est nommé par le Secrétaire général, à l'exception des titulaires des postes de Secrétaire du Conseil des États, de Chefs de secteur, de Secrétaire des Commissions de gestion et de la Délégation de gestion, de Secrétaire des Commissions des finances et de la Délégation des finances, ainsi que de Délégué à la sécurité de l'Assemblée fédérale, qui sont toutes et tous engagé·e·s par la Délégation administrative, organe composé de trois membres du Bureau de chaque Conseil désignés par la Conférence de coordination (voir l'article 38 alinéa 1 LParl).</p> <p>Les Services du Parlement sont placés sous la surveillance de la Délégation administrative, qui assume la direction suprême de l'administration du Parlement, conformément à l'article 38 alinéa 1 LParl.</p>
<u>Tâches</u>	<p>Les tâches des Services du Parlement sont listées à l'article 64 LParl. Dans le cadre de leur mission d'assistance de l'Assemblée fédérale, ils sont chargés de/d' :</p> <ul style="list-style-type: none"> • planifier et organisation les sessions, ainsi que les séances de Commissions ; • exécuter les travaux de secrétariat, les travaux de traduction et l'établissement des procès-verbaux des décisions et délibérations des Conseils, de l'Assemblée fédérale et des Commissions.

- tenir à jour une documentation et fournir des services dans les domaines de la documentation et des technologies de l'information ;
- exploiter des systèmes d'information afin d'analyser des données pour l'accomplissement des tâches de l'Assemblée fédérale, de ses organes et des Député·e·s ;
- conseiller les Député·e·s, notamment les Collèges présidentiels des conseils et des commissions, tant sur le fond qu'en ce qui concerne la procédure ;
- informer le public sur l'Assemblée fédérale et ses travaux ;
- assister l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions en matière de relations internationales ;
- assumer toutes les autres tâches relevant de l'administration du Parlement, sous réserve des attributions des organes des Conseils.

Le règlement des Services du Parlement (RSP)¹¹⁰ vient par ailleurs lister et préciser les prestations fournies aux Chambres fédérales, aux Président·e·s des Conseils, aux autres organes de l'Assemblée fédérale (Bureaux, Conférence de coordination), à certaines Commissions et Délégations, aux Député·e·s, ainsi qu'aux groupes parlementaires et à leurs secrétariats.

Comme le relève le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} mars 2001 relatif à l'initiative parlementaire « Loi sur le Parlement »¹¹¹, l'administration parlementaire ne fait pas que de fournir des prestations. « *Les Services du Parlement ne sont en effet pas uniquement, à l'instar d'ailleurs de l'administration fédérale et de toute autre administration moderne, un*

¹¹⁰ www.parlament.ch/centers/documents/fr/gopd-f.pdf, consulté le 28 mars 2023.

¹¹¹ FF 2001 3298.

		<p><i>simple organe exécutif: ils ont également pour mandat d'œuvrer activement et de leur propre initiative à la préservation et à la promotion des intérêts du Parlement en tant qu'institution, ainsi que des intérêts de ses organes. Les Services du Parlement sont appelés à jouer, comme toute autre administration, un rôle actif en ce sens, en restant toutefois strictement neutres politiquement parlant »¹¹².</i></p>
<p>Chancellerie fédérale</p>	<p><u>Bases légales</u></p>	<p>La Constitution fédérale traite de la Chancellerie fédérale à son article 179. Ce dernier dispose que « <i>La Chancellerie fédérale est l'état-major du Conseil fédéral. Elle est dirigée par le Chancelier ou la Chancelière de la Confédération.</i> ». Les dispositions légales suivantes viennent compléter le cadre légal dans lequel évolue cette administration :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du Gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010) ; • Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du Gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1) ; • Ordonnance du 29 octobre 2008 sur l'organisation de la Chancellerie fédérale (Org ChF, RS 172.210.10).
	<p><u>Organisation</u></p>	<p>Dirigée depuis janvier 2016 par Walter Thurnherr¹¹³, « <i>au même titre qu'un Conseiller fédéral dirige son Département</i> »¹¹⁴, la Chancellerie fédérale est l'état-major du Conseil fédéral. En vertu de l'article 168 alinéa 1 Cst., le Chancelier de la Confédération est élu par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) pour une durée de quatre ans (voir l'article 145 Cst.), reconductible. La Chancellerie fédérale a pour missions de jouer un rôle charnière entre le Gouvernement, l'administration, l'As-</p>

¹¹² FF 2001 3397.

¹¹³ www.bk.admin.ch/bk/fr/home/chancellerie-federale/walter-thurnherr--chancelier-de-la-confederation.html, consulté le 3 mars 2023. Walter Thurnherr quittera son poste au 31 décembre 2023.

¹¹⁴ Art. 31 al. 1 LOGA.

	<p>semblée fédérale et le public, ainsi que d'œuvrer auprès du Gouvernement et des Départements afin que les décisions soient prises selon une démarche cohérente s'inscrivant dans une vision à long terme et afin que le principe de la collégialité soit respecté (voir l'article 1 alinéas 1 et 2 Org ChF). La Chancellerie fédérale emploie actuellement 362 collaboratrices et collaborateurs pour 302.4 EPT¹¹⁵.</p>
<p><u>Tâches</u></p>	<p>La liste des tâches assignées à la Chancellerie fédérale se trouve à l'article 1 alinéas 3 et 4 Org ChF. Il lui revient essentiellement de/d' :</p> <ul style="list-style-type: none"> • assister le Conseil fédéral et le la Présidente ou le Président de la Confédération dans leur activité gouvernementale et veiller à ce que les décisions se préparent dans des conditions optimales ; • élaborer, en collaboration avec les Départements, les documents propres à permettre au gouvernement de définir une politique cohérente et prospective et examiner la mise en œuvre de cette politique ; • assurer la coordination d'affaires interdépartementales, notamment dans le domaine de la transformation numérique et de l'informatique ; • veiller à ce que la politique d'information et de communication du Gouvernement soit coordonnée et s'inscrive dans une stratégie à long terme ; • veiller à ce que les droits populaires puissent s'exercer conformément à la Constitution et à la législation sur les droits politiques et à ce que les élections et les votations fédérales se déroulent dans les règles ; • publier les textes juridiques et les autres documents à publier en vertu de la législation sur les publications officielles dans les plus brefs délais et dans la qualité requise ; • fournir les prestations linguistiques et de coordination prévues dans les bases légales y relatives.

¹¹⁵ Chiffres communiqués par la Chancellerie fédérale par courriel du 28 août 2023.

	<p>On relèvera encore que la Chancellerie fédérale se doit d'assurer la coordination avec l'administration parlementaire (cf. article 33 alinéa 2 LOGA). Selon cette disposition légale, le Chancelier ou la Chancelière consulte notamment le ou la Secrétaire général·e de l'Assemblée fédérale sur les affaires qui touchent directement la procédure ou l'organisation de l'Assemblée fédérale ou des Services du Parlement, avant que le Conseil fédéral ou un service qui lui est subordonné ne prenne une décision. Il ou elle peut participer aux séances de la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale, avec voix consultative.</p>
--	--

S'agissant de la question de savoir si ces deux administrations – Services du Parlement et Chancellerie fédérale – sont indépendantes l'une de l'autre, il faut se référer au site internet des Services du Parlement¹¹⁶, lequel relève que ces derniers sont « *indépendants du Conseil fédéral et de l'administration, conformément à la séparation des pouvoirs* ». Comme nous le verrons plus bas (cf. 5.1.3 Évolution historique), il n'en fut pas toujours ainsi.

Selon Pascal Mahon, Professeur de droit constitutionnel avec lequel nous nous sommes entretenus, l'indépendance des Services du Parlement trouve son fondement à la première phrase de l'article 155 Cst., formulée de la manière suivante : « *L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement* ». Selon lui, on pourrait être tenté de lire cette phrase dans le sens que l'Assemblée fédérale a l'obligation de créer des « Services ». Cette lecture, qui n'est pas imposée par le texte, est peu cohérente. L'interprétation la plus simple est de considérer que, dans la mesure où le Parlement a créé de tels Services, ceux-ci ne dépendent que de lui et d'aucun autre organe.

¹¹⁶ www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/services-du-parlament, consulté le 28 mars 2023.

5.1.2.2 AU NIVEAU CANTONAL

Le fédéralisme suisse et l'autonomie organisationnelle dont jouissent les cantons donnent lieu, comme nous le verrons plus bas, à une diversité de modèles d'agencement des structures chargées du soutien administratif des pouvoirs législatif et exécutif. Le nombre de pages limité du présent travail nous empêche de faire état de toute cette diversité et de mener une analyse aussi poussée que pour le niveau fédéral.

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Après avoir relevé que la Confédération disposait de deux administrations spécialisées (Services du Parlement et Chancellerie fédérale), il convient de se demander si tous les cantons connaissent cette même dualité. Sur les 23 cantons ayant répondu au questionnaire, 21 d'entre eux affirment disposer d'un Service parlementaire à proprement parler, en plus de leur Chancellerie d'État. Deux cantons indiquent ne pas disposer de telles structures administratives et mentionnent que le soutien au pouvoir législatif est l'affaire de la Chancellerie d'État elle-même.



Question : Dans votre canton, existe-t-il un Service parlementaire ?

À noter que les deux cantons précités (AI et ZG) mentionnent que la question de la création d'un Service parlementaire à proprement parler s'est déjà posée dans leur canton, en 2008-2009 à Zoug et en 2018 en Appenzell Rhodes-Intérieures. Dans les deux cas, le système appliqué jusqu'alors a été maintenu.

Si tous les cantons n'ont pas forcément une administration parlementaire à proprement parler, tous disposent par contre d'une Chancellerie d'État. Le tableau en annexe 9 dresse la liste, canton par canton, des organes en charge du soutien du pouvoir législatif, respectivement du pouvoir exécutif.

Bases légales

Contrairement à la Confédération où l'existence des Services du Parlement et de la Chancellerie fédérale est ancrée au niveau constitutionnel, les Services parlementaires et les Chancelleries des cantons ne sont pas toujours mentionnés dans les Constitutions cantonales. Le tableau ci-dessous laisse apparaître les cantons dont les Services parlementaires et les Chancelleries d'État sont constitutionnalisés.

▼ Provenance des données : recueil systématique fédéral

	Service parlementaire	Chancellerie d'État
AG	-	§ 92 al. 3 Cst-AG (RS 131.227)
AI	-	Art. 32 al. 3 Cst-AI (RS 131.224.2)
AR	Art. 78 al. 2 Cst-AR (RS 131.224)	Art. 93 al. 3 Cst-AR (RS 131.224)
BE	-	Art. 92 al. 2 Cst-BE (RS 131.212)
BL	-	§ 79 al. 3 Cst-BL (RS 131.222.2)
BS	-	-
FR	Art. 97 Cst-FR (RS 131.219)	Art. 108 Cst-FR (RS 131.219)
GE	Art. 88 Cst-GE (RS 131.234)	Art. 114 Cst-GE (RS 131.234)
GL	-	Art. 103 Cst-GL (RS 131.217)
GR	-	Art. 49 al. 2 Cst-GR (RS 131.226)
JU	-	-
LU	-	§ 54 al. 3 Cst-LU (RS 131.213)
NE	-	Art. 78 Cst-NE (RS 131.233)
NW	-	-
OW	-	-
SG	-	-
SH	-	Art. 69 al. 2 Cst-SH (RS 131.223)
SO	-	Art. 83 Cst-SO (RS 131.221)
SZ	-	-
TG	-	§ 47 al. 3 Cst-TG (RS 131.228)
TI	-	-
UR	-	-
VD	-	-
VS	Art. 45 al. 2 Cst-VS (RS 131.232)	-

ZG	-	-
ZH	-	-

Organisation

Le présent travail de mémoire et son nombre de pages limité rend difficile, voire empêche, de faire état de la diversité observable dans l'organisation des Services parlementaires et des Chancelleries d'État de tous les cantons suisses. Aussi, nous nous contentons ici de ne présenter que quelques données issues des réponses à notre questionnaire.

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Tout d'abord, nous constatons que, sur les 21 cantons ayant indiqué disposer d'un Service parlementaire, douze d'entre eux mentionnent que la personne en charge de cette administration est nommée par le pouvoir législatif ; quatre d'entre eux, par un organe dépendant du législatif. Dans quatre cantons, cette nomination revient au pouvoir exécutif. À noter que, dans le canton de Schwyz, la personne responsable du Service parlementaire, nommée par le législatif, occupe, en même temps, le poste de Chancelière ou de Chancelier d'État.



Question : Quel est l'organe de nomination de la personne responsable du Service parlementaire ?

Sur les 23 cantons ayant répondu au questionnaire, treize d'entre eux relèvent que la Chancelière ou le Chancelier d'État est nommé·e par le pouvoir exécutif. Dans dix cantons, soit 43.5 %, cette nomination relève de la compétence du pouvoir législatif.



- 0% **Peuple**
- 43.5% **Pouvoir législatif**
BE, BL, LU, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZG
- 0% **Organe dépendant du pouvoir législatif**
(une commission par exemple)
- 56.5% **Pouvoir exécutif**
AG, AI, BS, FR, GE, GL, JU, NE, NW, SH, TI, VS, ZH

Question : Quel est l'organe de nomination de la Chancelière d'État ou du Chancelier d'État ?

En ce qui concerne les effectifs des Services parlementaires et des Chancelleries d'État, les réponses au questionnaire permettent de présenter le tableau suivant :

	Organe en soutien du législatif		Organe en soutien de l'exécutif	
	Effectif	EPT	Effectif	EPT
AG	16-20	8-9	-	-
AI	« Pas de service parlementaire »		17	11
AR	Canton n'ayant pas répondu au questionnaire			
BE	29	20.2	104	80.3
BL	10	7.5	-	-
BS	14	10	53	39.3
FR	10	-	80	50.25
GE	28	24.3	113	96.8
GL	6	0.07	15	11.3
GR	Canton n'ayant pas répondu au questionnaire			
JU	3	2.1	25	22
LU	10	7	56	36.8
NE	-	8.2	17	13.9
NW	5	2.2	23	16.7
OW	2	0.8	21	16.55
SG	14	9	85	65
SH	3	2.1	6	2
SO	6	5.5	74	57.2
SZ	2	1.2	13	10
TG	10	5.1	53	38.3
TI	21	18.4	93	81.75

UR	2	1.2	8	7.2
VD	Canton n'ayant pas répondu au questionnaire			
VS	-	8.3	44	35.6
ZG	« Pas de service parlementaire »		36	23.45
ZH	-	-	100	65-70

Tâches

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Sur 23 cantons ayant participé à l'enquête, seize d'entre eux, soit 69.6 %, répondent que les fonctions d'état-major du législatif sont assumées par le Service parlementaire, cinq d'entre eux, soit 21.7 %, par la Chancellerie d'État. Un canton (SH) indique que ces fonctions sont assumées tant par le Service parlementaire que par la Chancellerie d'État. Un autre canton (OW) note qu'elles sont assumées par le Service parlementaire lui-même, soutenu par la Chancellerie d'État.



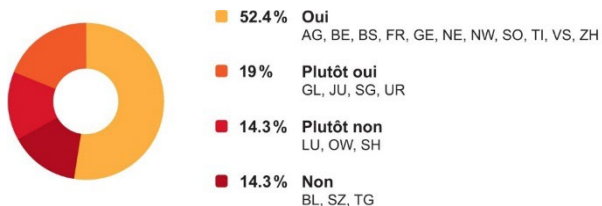
Question : Quel organe assume les fonctions d'état-major du pouvoir législatif ?

Indépendance des Services parlementaires

Nous en arrivons ici à l'objet qui est au centre de notre attention, à savoir l'indépendance des Services parlementaires par rapport aux Chancelleries.

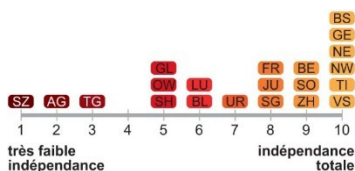
▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Sur les 21 cantons disposant d'un Service parlementaire, quinze d'entre eux répondent « oui » ou « plutôt oui » à la question de savoir si leur Service parlementaire est indépendant de la Chancellerie d'État. Ils sont six cantons à répondre par « non » ou « plutôt non ».



Question : Le Service parlementaire est-il indépendant de la Chancellerie d'État ?

Sur une échelle de 1 à 10 mesurant l'intensité de cette indépendance (1 correspondant à « très faible indépendance par rapport à la Chancellerie d'État » et 10 à « indépendance totale par rapport à la Chancellerie d'État »), les cantons précités se positionnent de la manière suivante :



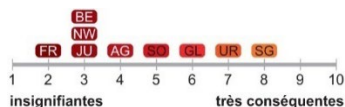
Question : Sur une échelle de 1 à 10 (1 correspondant à « très faible indépendance par rapport à la Chancellerie d'État et 10 à « indépendance totale »), où placeriez-vous le Service parlementaire de votre canton ?

Sur les quinze cantons déclarant disposer d'un Service parlementaire « indépendant » ou « plutôt indépendant », dix d'entre eux relèvent qu'une partie du personnel de la Chancellerie d'État travaille, tout ou partie de son temps, pour le compte du Service parlementaire.



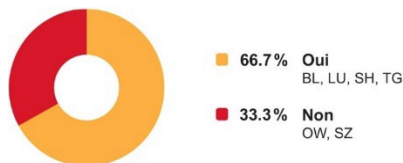
Question : Dans certains cantons, bien que le Service parlementaire soit indépendant de la Chancellerie d'État, une partie du personnel de la Chancellerie d'État travaille, tout ou partie de son temps, pour le Service parlementaire. Est-ce le cas dans votre canton ?

Sur une échelle de 1 à 10 mesurant l'ampleur de la mise à disposition des ressources par la Chancellerie d'État en faveur du Service parlementaire (1 correspondant à « ressources insignifiantes » et 10 à « ressources très conséquentes »), les cantons se positionnent comme suit :



Question : Sur une échelle de 1 à 10 (1 correspondant à « insignifiantes » et 10 à « très conséquentes »), comment mesurez-vous les ressources mises à disposition du Service parlementaire par la Chancellerie d'État ?

Parmi les six cantons ayant répondu « non » ou « plutôt non » à la question de savoir si leur Service parlementaire était indépendant de la Chancellerie d'État, quatre d'entre eux, soit 66.7 %, affirment que la thématique de la prise d'indépendance du Service parlementaire a déjà fait l'objet d'un débat dans leur canton. Tel n'est pas le cas dans deux cantons.



Question : Une éventuelle prise d'indépendance du Service parlementaire par rapport à la Chancellerie a-t-elle déjà fait l'objet d'un débat dans votre canton ?

▼ Provenance des données : bases légales

Principe de la légalité oblige, l'indépendance des Services parlementaires ressort généralement des textes légaux. Nous avons pris le temps de les analyser. Les dispositions légales pertinentes figurent dans le tableau en annexe 9. Elles laissent apparaître trois catégories de cantons :

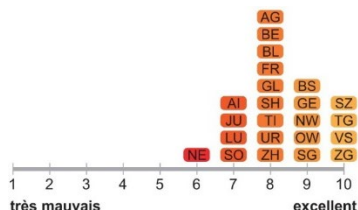
- Les cantons dans lesquels le Service parlementaire est indépendant (AG, BE, BS, FR, GE, NE, TI, VD, VS) ;
- Les cantons dans lesquels le Service parlementaire est rattaché administrativement à la Chancellerie d'État mais subordonné au

Bureau du Parlement et/ou au Parlement lui-même (GL, JU, NW, OW, SG, SH, SO, UR) ;

- Les cantons dans lesquels le Service parlementaire fait partie intégrante de la Chancellerie d'État (AI, BL, GR, LU, TG).

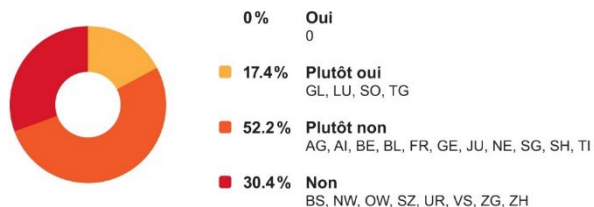
▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Sur une échelle de 1 à 10 mesurant la satisfaction à l'égard du système actuellement en place dans le canton (1 correspondant à « très mauvais » et 10 à « excellent »), les 23 cantons ayant répondu à l'enquête se positionnent de la manière suivante :



Question : Sur une échelle de 1 à 10 (1 correspondant à « très mauvais » et 10 à « excellent »), où placeriez-vous le système actuellement en place dans votre canton ?

À la question de savoir si le système actuellement en place a fait ou fait encore l'objet de critiques, onze cantons, soit 52.2 %, répondent « plutôt non », huit cantons, soit 30.4 %, « non » et quatre cantons, soit 17.4 %, « plutôt oui ».



Question : Le système actuellement en place a-t-il fait ou fait-il l'objet de critiques ?

5.1.3 ÉVOLUTION HISTORIQUE

5.1.3.1 AU NIVEAU FÉDÉRAL

Ce chapitre vise à présenter la chronologie des événements ayant mené à l'indépendance des Services du Parlement.

▼ Provenance des données : entretiens, Feuilles fédérales, internet

Dates	Faits
1803	Première mention d'un Chancelier et d'un Greffier (article 38 de l'Acte de médiation). « <i>La Chancellerie est la seule institution permanente assurant un minimum de continuité et de stabilité. De ce fait, le Chancelier exerce une forte influence sur le Landammann, qui lui est supérieur hiérarchiquement mais qui change chaque année</i> » ¹¹⁷ . On ne parlait encore pas du tout de Services parlementaires.
1840	« <i>La Diète accorde au Chancelier et au Secrétaire d'État de la Confédération le droit d'être consultés, puisqu'ils sont les deux seuls garants de la continuité.</i> » ¹¹⁸
1848	<p>Naissance de l'État fédéral et entrée en vigueur de la première Constitution. L'article 93 de la l'ancienne Constitution (aCst.) définissait la Chancellerie fédérale et la fonction de Chancelier de la Confédération¹¹⁹. L'article 105 aCst. prévoyait que la Chancellerie était chargée du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral. « <i>Si cette double subordination [de la Chancellerie fédérale] est aujourd'hui difficilement compréhensible, elle allait de soi à la fin de la première moitié du siècle dernier, compte tenu du personnel et des missions de l'État fédéral de l'époque, fort peu nombreux en regard de ce qu'ils sont aujourd'hui.</i> »¹²⁰</p> <p>« <i>On va fêter cette année [en 2023] les 175 ans de la Constitution de 1848 et à l'époque, dans la Constitution, on avait conçu la Chancellerie fédérale comme étant, avant tout, un état-major du Parlement et subsidiairement du Gouvernement. À l'origine, le Chancelier s'occupait avant tout des affaires du Parlement et subsidiairement des affaires du Gouvernement.</i> »¹²¹</p>

¹¹⁷ www.admin.ch/ch/f/bk/rundgang/1803-1809_bk.html, consulté le 1^{er} mai 2023.

¹¹⁸ www.admin.ch/ch/f/bk/rundgang/1840-1849_bk.html, consulté le 1^{er} mai 2023.

¹¹⁹ www.admin.ch/ch/f/bk/rundgang/1840-1849_bk.html, consulté le 1^{er} mai 2023.
¹²⁰ FF 1995 I 1144.

¹²¹ Entretien avec Philippe Schwab, p. 1 (cf. annexe 5).

1902	<p>« Ce système a commencé à connaître quelques remises en question en 1902, lorsqu'on s'est dit que, pour certaines tâches, il serait profitable que le Parlement puisse être soutenu par une administration propre. Cela s'est d'abord concrétisé dans le domaine des finances. C'est en 1902 qu'on a créé la Délégation des finances et qu'on a institué le Contrôle des finances, à la disposition aussi bien du Parlement que du Gouvernement. Le Contrôle fédéral des finances représente le premier embryon d'administration parlementaire indépendante. »¹²²</p>
28.06.1919	<p>Adoption de la Loi fédérale concernant l'organisation de la Chancellerie fédérale. Son article 6 était particulièrement intéressant : « 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. Le Conseil fédéral édictera sur ce service un règlement spécial qui sera soumis à l'approbation des Chambres fédérales ».</p> <p>« Avec le temps, l'administration est montée en puissance, l'État fédéral s'est développé, le besoin pour le Conseil fédéral de se doter d'une administration forte s'est renforcé. Le Chancelier a donc été de plus en plus amené à s'occuper, non plus de l'objet subsidiaire dont il devait s'occuper, mais principalement du Conseil fédéral, si bien qu'en 1919, on s'est dit qu'il fallait avoir quelqu'un qui s'occupe du secrétariat du Conseil national. Le Chancelier ne pouvait plus s'en occuper. Dès 1919, on a donc eu un Secrétaire, qui était toujours intégré dans la Chancellerie fédérale, mais qui s'occupait spécifiquement des affaires du Conseil national, pour le compte du Chancelier. Et le Vice-Chancelier est resté encore assez longtemps au service du Conseil des États. »¹²³</p>
25.04.1960	<p>Dans son Message concernant la nouvelle Loi sur les rapports entre les Conseils, le Conseil fédéral a proposé d'y faire figurer noir sur blanc le Secrétariat de l'Assemblée fédérale. « Lors de l'adoption de l'actuelle Loi sur les rapports entre les Conseils (1902), les affaires de chancellerie de l'Assemblée fédérale étaient exclusivement traitées par la Chancellerie fédérale. Il n'existait pas encore de secrétariat permanent. Le secrétariat, en tant que service particulier, ne fut institué que par l'article 6 de la Loi du 28 juin 1919 concernant l'organisation de la Chancellerie fédérale et par l'article 25 du règlement pour la Chancellerie fédérale du 23 juillet 1920. [...]. Bien que prévu par la loi et soumis à</p>

¹²² Entretien avec Philippe Schwab, p. 1 (cf. annexe 5).

¹²³ Entretien avec Philippe Schwab, p. 1 (cf. annexe 5).

	<p><i>l'approbation des Conseils, un règlement particulier relatif aux tâches du Secrétaire de l'Assemblée fédérale n'a jamais été édicté. Etant donné que le secrétariat s'occupe des affaires des deux chambres et que la pratique a délimité clairement le cercle de ses tâches, il paraît indiqué d'insérer aujourd'hui les dispositions fondamentales qui le concernent dans la Loi sur les rapports entre les Conseils »¹²⁴. « La mention du Secrétariat dans la loi signifiera que l'Assemblée fédérale dispose de son propre appareil administratif et qu'elle ne dépend ainsi à cet égard ni du Conseil fédéral ni de son administration. Administrativement rien ne sera changé puisque le Secrétariat restera attaché à la Chancellerie fédérale, qui continuera de le surveiller comme le prescrit l'article 105 de la Constitution. Dans chaque cas, le Secrétariat de l'Assemblée fédérale recevra ses instructions des Présidents des Chambres. Cette subordination directe aux Présidents des Chambres, que du reste tous les États modernes connaissent et qui aussi d'après Burckhardt (Kommentar, p. 745) répond à l'esprit de la Constitution, est conforme au principe de la séparation des pouvoirs et permet à l'Assemblée fédérale de disposer d'un Secrétariat qui réponde à ses seuls intérêts. »¹²⁵</i></p>
<p>23.03.1962</p>	<p>Adoption de la Loi sur les rapports entre les Conseils¹²⁶ par les Chambres fédérales. Son article 40 alinéas 1 et 2 était particulièrement relevant : « <i>Les affaires de chancellerie des deux Chambres et de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) sont expédiées, au sein de la Chancellerie fédérale, par le Secrétariat de l'Assemblée fédérale qui est placé sous la direction du Secrétaire général de l'Assemblée fédérale. Le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale est subordonné aux Présidents des deux Conseils ».</i></p> <p><i>« C'est en 1962 que le Secrétariat général a été créé dans l'administration du Parlement. »¹²⁷</i></p>
<p>1964</p>	<p>Le scandale des Mirages a mobilisé l'opinion pendant des mois. « <i>Que s'est-il passé ? En 1961, le Parlement décide d'acquérir 100 avions de type Mirage III S pour un montant de 871 millions de francs. [...] Mais bien vite apparaissent les embûches du projet. Les coûts explosent, les plans de construction sont continuellement modifiés. Lorsque le dépassement de budget devient trop flagrant, le Conseil fédéral se voit dans l'obligation, en avril 1964, de demander au Parlement un crédit</i></p>

¹²⁴ FF 1960 I 1537.

¹²⁵ FF 1960 I 1561-1562.

¹²⁶ www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10096485.pdf?id=10096485, consulté le 2 mai 2023.

¹²⁷ Entretien avec Philippe Schwab, p. 1 (cf. annexe 5).

	<p>supplémentaire de 576 millions de francs. Les Parlementaires ont le sentiment d'avoir été dupés. [...]. Conséquence immédiate du « scandale des Mirages », la Suisse renonce à l'achat de 43 avions. [...]. Pour restaurer la confiance ébranlée de l'opinion dans les institutions politiques, le Parlement décide finalement de renforcer la surveillance du Gouvernement et de l'administration. »¹²⁸</p>
1967	<p>« C'est à l'occasion de l'affaire dite des Mirages 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. »¹²⁹</p> <p>« C'est surtout dès l'affaire des Mirages que la question de l'indépendance de l'administration parlementaire s'est posée et qu'on a créé le secrétariat des Commissions de gestion, donc un secrétariat qui ne dépendait pas de l'administration. On a aussi créé le Service de documentation. Cela peut paraître un peu surprenant, mais en fait, le Service de documentation a été conçu, avant tout, pour fournir une information indépendante de l'information du Gouvernement. »¹³⁰</p>
04.10.1967	<p>Le Conseiller national Hans Konzett¹³¹ a déposé une motion sur la réorganisation de la Chancellerie fédérale et le renforcement du Secrétariat de l'Assemblée fédérale. Par cette motion, il invitait le Conseil fédéral à prendre, en corrélation avec la réorganisation de la Chancellerie fédérale, sur le plan de l'organisation administrative et du statut des fonctionnaires, les décisions de sa compétence permettant de renforcer le Secrétariat de l'Assemblée fédérale et à présenter un rapport et des propositions concernant la révision de l'article 105 aCst. Il faut ici souligner que cette motion a été signée par tous les présidents des groupes politiques.</p>
12.03.1968	<p>La motion Konzett a été débattue au Conseil national. Pour la motiver, Hans Konzett a notamment relevé que l'article 105 aCst. était périmé en ce qui concerne la subordination du Secrétariat de l'Assemblée fédérale à la Chancellerie fédérale. Selon lui, « depuis 1948, bien des choses ont changé, surtout la conception que l'on a des rapports entre les organes de l'État, de la coordination de ceux-ci et de la séparation des pouvoirs. [...] L'indépendance des services auxiliaires du Parlement à l'égard du</p>

¹²⁸ www.bar.admin.ch/bar/fr/home/prestations-publications/publications/actualites-de-l-histoire/les-embuches-d_un-achat-davions---le-scandale-des-mirage.html, consulté le 2 mai 2023.

¹²⁹ FF 1988 III 77.

¹³⁰ Entretien avec Philippe Schwab, pp. 1-2 (cf. annexe 5).

¹³¹ www.parlament.ch/fr/biografie/hans-konzett/1813, consulté le 1^{er} mai 2023.

	<i>Gouvernement est, à l'heure actuelle, un principe généralement reconnu. [...]. Le système suisse donne l'impression d'être démodé. Il serait donc nécessaire que les Services auxiliaires du Parlement deviennent autonomes »</i> ¹³² .
18.09.1968	Les Chambres fédérales ont adopté la motion Conzett. Durant la discussion précédant le vote, le rapporteur du Conseil fédéral a reconnu que les dispositions de l'article 105 aCst. semblaient contredire le principe de la séparation des pouvoirs. « <i>Cependant, ce principe n'a jamais été appliqué strictement dans le droit suisse sans qu'il en résulte de sérieux inconvénients. Les spécialistes du droit constitutionnel n'ont jamais critiqué la coordination découlant de l'article 105 Cst..</i> » ¹³³
12.11.1969	Le Conseil fédéral a délivré le rapport exigé par la motion Conzett. En substance, il invitait les Chambres à ne pas modifier l'article 105 aCst. mais à prendre des mesures propres à renforcer le Secrétariat de l'Assemblée fédérale. « <i>Nous pensons, comme la Commission du Conseil des États, qu'une révision de cette disposition constitutionnelle [article 105] ne s'impose pas. En revanche, nous ne voudrions pas nous opposer par principe à ce que l'article en question soit réexaminé. Nous estimons cependant, tout comme l'auteur de la motion, qu'il serait inconcevable de soumettre à une votation populaire uniquement la révision de l'article 105 Cst..</i> » ¹³⁴
06.10.1970	La Commission des institutions politiques du Conseil national, après avoir analysé en détails le rapport du Conseil fédéral sur la motion Conzett, a déposé une initiative parlementaire relative au statut et à l'organisation des services administratifs du Parlement. « <i>La Commission [...] estime unanimement qu'il est difficile de concilier la position du Parlement en tant qu'organe de contrôle du pouvoir exécutif avec un contrôle de ce même pouvoir sur les services auxiliaires du Parlement. Elle recommande en conséquence de séparer le Secrétariat général de l'Assemblée fédérale de la Chancellerie fédérale et, partant, de réviser l'article 105 Cst..</i> » ¹³⁵
1972	« <i>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</i>

¹³² FF 1969 II 1318.¹³³ FF 1969 II 1318.¹³⁴ FF 1969 II 1319.¹³⁵ FF 1970 II 1082.

	<p>soumission à la surveillance du Parlement aurait dû être réglée clairement, a toutefois été refusée par le Conseil des États. 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 États 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. »¹³⁶</p> <p>« Pourquoi le Gouvernement était-il opposé à cette autonomisation ? [...] il craignait avant tout de devoir passer par une révision constitutionnelle. Le Conseil national était très enclin à faire cette révision de la Constitution mais le Conseil des États a préféré modifier la loi pour limiter l'ingérence du Gouvernement dans les affaires parlementaires.¹³⁷</p>
23.03.1984	<p>Les Chambres ont révisé la Loi sur les rapports entre les Conseils¹³⁸ et y ont inséré un nouvel article 8^{octies}. Selon l'alinéa 2 de cet article, les Services du Parlement sont devenus indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie dans l'exécution de leurs tâches. L'article 58 alinéa 1 lettre d de la Loi du 19 septembre 1978 (LOA ; RS 172.010) précisait qu'ils n'étaient rattachés à la Chancellerie fédérale qu'au plan administratif.</p>
07.12.1984	<p>Le Tribunal fédéral a rendu un arrêt¹³⁹ dans lequel il a jugé que les Services du Parlement n'ont pas la personnalité juridique pour licencier une de leur collaboratrice. Seule la Chancellerie fédérale était à même de prendre cette décision. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a confirmé que le Secrétariat de l'Assemblée fédérale était formellement une division de la Chancellerie.</p>
17.11.1987	<p>Les Bureaux des deux Conseils ont donné mandat à une entreprise privée (Karasek & Partner) d'examiner l'organisation des Services du Parlement. Cette entreprise 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 Député·e·s.</p>

¹³⁶ FF 1988 III 78.

¹³⁷ Entretien avec Philippe Schwab, p. 2 (cf. annexe 5).

¹³⁸ www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10103971.pdf?id=10103971, consulté le 2 mai 2023.

¹³⁹ A 426/84/kl, voir annexe 10 (arrêt anonymisé par le Tribunal fédéral).

15.07.1988	<p>Les Bureaux des deux Conseils ont présenté leur rapport sur la réorganisation des Services du Parlement et ont proposé quelques adaptations du cadre légal, sans toucher à l'article 105 aCst.. « <i>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. 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.</i> »¹⁴⁰</p>
16.05.1991	<p>Une Commission du Conseil national a présenté son rapport relatif à la réforme du Parlement. Il a été proposé d'instituer des Commissions permanentes, spécialisées, d'accroître la participation du pouvoir législatif dans le domaine de la politique étrangère et d'augmenter les indemnités allouées aux Parlementaires.</p> <p>« <i>La grande réforme de 1991 a créé les Commissions permanentes. C'est à partir de ce moment que l'on assiste à la montée en puissance du Parlement.</i> »¹⁴¹</p>
27.09.1992	<p>Suite au lancement d'un référendum, « <i>le peuple refuse d'augmenter les indemnités allouées aux parlementaires, mais plébiscite une participation accrue du Parlement dans le domaine de la politique étrangère. Par ailleurs, en lieu et place des nombreuses Commissions ad hoc, les règlements des Conseils prévoient désormais douze Commissions permanentes qui se voient attribuer chacune un domaine de compétence particulier</i> »¹⁴².</p>
21.10.1994	<p>Dans son rapport relatif à la révision de la Constitution, la Commission des institutions politiques du Conseil national a proposé de supprimer la</p>

¹⁴⁰ FF 1988 III 91.

¹⁴¹ Entretien avec Philippe Schwab, p. 3 (cf. annexe 5).

¹⁴² www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsgeschichte/parlamentsgeschichte-detail?historyId=327, consulté le 2 mai 2023.

	subordination administrative des Services du Parlement à la Chancellerie fédérale et au Conseil fédéral, pour les rattacher directement au Parlement ¹⁴³ .
20.11.1996	<p>Dans son Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, le Conseil fédéral a rappelé que « la Chancellerie fédérale constitue aujourd'hui l'état-major général du Conseil fédéral. Au cours de ce siècle, on a assisté au développement parallèle des Services du Parlement, dont l'activité est exclusivement consacrée à l'Assemblée fédérale. Ces services sont certes rattachés administrativement à la Chancellerie fédérale et soumis à la surveillance du Conseil fédéral mais ils en sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et ne répondent de leurs actes qu'à l'égard de l'Assemblée fédérale. À titre d'innovation, il serait dès lors envisageable de biffer la deuxième phrase de l'article 146, projet 1996 :</p> <p><i>« L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement pour la préparation de ses affaires. Ils sont rattachés administrativement à la Chancellerie fédérale. »</i></p> <p><i>L'idée de séparer les Services du Parlement de la Chancellerie fédérale est conforme à l'initiative parlementaire de la Commission des institutions politiques du Conseil national. L'unité des états-majors de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral sur le plan de l'organisation n'est plus réalisable et s'avère problématique sous l'angle de la séparation des pouvoirs »¹⁴⁴.</i></p>
1997	<p>Dans leur rapport complémentaire relatif à la réforme de la Constitution, les Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales proposent, entre autres, que les Services du Parlement soient rattachés administrativement à l'Assemblée fédérale. « Ils doivent donc se séparer complètement de la Chancellerie fédérale, qui a été conçue pour être l'état-major général du Conseil fédéral »¹⁴⁵. Et les Commissions d'ajouter : « L'existence d'un service administratif propre à l'Assemblée fédérale et à ses Commissions est aujourd'hui le préalable indispensable à un contrôle parlementaire digne de ce nom, et le seul moyen qui permette de conserver au Parlement la place que lui assigne la Constitution dans le processus législatif. Il est vrai qu'à l'heure actuelle déjà, « dans l'exercice de leurs fonctions, les Services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale » et qu'ils « suivent les instructions » des organes du Parlement. Cette subordination</p>

¹⁴³ FF 1995 I 1144 ss.

¹⁴⁴ FF 1996 I 389-390.

¹⁴⁵ FF 1997 III 246.

	<p><i>fonctionnelle à l'Assemblée fédérale joue un rôle bien plus considérable que leur rattachement administratif au Conseil fédéral. Sur le plan pratique, une différenciation claire entre la subordination fonctionnelle et administrative est à peu près impossible : des décisions ou des instructions d'ordre même purement administratif peuvent avoir des répercussions de fond, et inversement. La vérité exige de préciser tout de suite que l'exécutif a jusqu'à présent toujours fait preuve de la plus grande modération dans l'exercice de ses compétences administratives qui concernent la vie parlementaire – au point, d'ailleurs, qu'il en est venu à ne plus exercer que d'une manière purement formelle certaines desdites compétences administratives, voire à ne plus les exercer du tout. Quoiqu'il en soit, considérée sous l'angle de la sécurité juridique, cette situation est loin d'être satisfaisante : le double rattachement des Services du Parlement entoure nombre de compétences d'un flou juridique quelque peu gênant. À cela s'ajoute que certaines décisions administratives, même si elles concernent directement le fonctionnement du Parlement, n'en doivent pas moins être prises nécessairement par le Conseil fédéral et ses services. C'est notamment le cas en matière de droit du personnel (pour fixer les classes de traitement des fonctionnaires travaillant pour les Services du Parlement, pour estimer les exigences rattachées à leurs fonctions et décider de leur promotion, etc.). Or, il est évident que par le biais de ces compétences administratives en matière de personnel, l'exécutif peut influencer sur le fonctionnement de l'Assemblée fédérale – d'où l'on peut tirer qu'il n'est pas souhaitable qu'il les exerce. Le problème est particulièrement délicat dans la mesure où c'est également l'exécutif qui est compétent pour ce qui touche aux enquêtes disciplinaires, aux plaintes et aux poursuites pénales dont peuvent faire l'objet les fonctionnaires des Services du Parlement, ainsi que pour l'exercice du droit de disposition sur le Palais du Parlement »¹⁴⁶.</i></p>
<p>18.04.1999</p>	<p>Adoption d'une nouvelle Constitution consommant définitivement la rupture entre les Services du Parlement et la Chancellerie fédérale. Les Services du Parlement ont été constitutionnalisés à l'article 155 Cst. : « <i>L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement. Elle peut faire appel aux services de l'administration fédérale. La loi règle les modalités</i> ». La Chancellerie fédérale reste, quant à elle, mentionnée : « <i>La Chancellerie fédérale est l'état-major du Conseil fédéral. [...].</i> » (article 179 Cst.).</p>
<p>07.05.1999</p>	<p>Dans son rapport relatif aux adaptations de la Loi sur les rapports entre les Conseils à la nouvelle Constitution, la Commission des institutions</p>

¹⁴⁶ FF 1997 III 270.

	politiques du Conseil national a relevé qu'une législation d'exécution « est obligatoirement nécessaire, faute de quoi, par exemple, l'instance chargée de nommer, à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, les fonctionnaires des Services du Parlement, ainsi que d'exercer les autres compétences attribuées par le droit des fonctionnaires à l'autorité chargée de nommer ne serait plus définie avec précision » ¹⁴⁷ .
08.10.1999	Adaptations impératives de la Loi sur les rapports entre les Conseils à la nouvelle Constitution.
01.03.2001	La Commission des institutions politiques du Conseil national a présenté un rapport ¹⁴⁸ par lequel est lancé le projet de nouvelle Loi sur le Parlement.
01.01.2003	Entrée en vigueur de la Loi sur le Parlement qui a remplacé la Loi sur les rapports entre Conseils.

5.1.3.2 AU NIVEAU CANTONAL

Ce mémoire étant limité dans son nombre de pages, il ne nous est pas possible de présenter les évolutions historiques dans les 26 cantons suisses. Nous nous contentons ici de présenter des données issues des réponses au questionnaire et des entretiens que nous avons menés.

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Ci-dessous, le tableau présente, pour chaque canton, l'année de création de son Service parlementaire et l'année de l'autonomisation de ce dernier par rapport à la Chancellerie d'État.

	Création d'un Service parlement.	Indépendance
AG	2005	2005
AI	« Pas de Service parlementaire »	
AR	Canton n'ayant pas répondu au questionnaire	
BE	-	2013
BL	-	« Pas d'indépendance »
BS	2004	2004
FR	-	2005

¹⁴⁷ FF 1999 IV 4473.

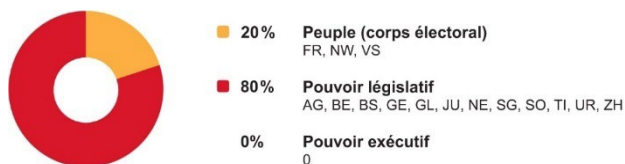
¹⁴⁸ FF 2001 3298.

GE	Inconnu (XIX ^e siècle)	1997
GL	2010	2018
GR	Canton n'ayant pas répondu au questionnaire	
JU	1979	2007, 2015
LU	2000	« Pas d'indépendance »
NE	Inconnu (milieu du XX ^e siècle)	2013
NW	1850	1998
OW	2005	2009
SG	2016	2016
SH	1996	2004
SO	1991	2021
SZ	-	-
TG	1985	« Pas d'indépendance »
TI	1803	2015
UR	2004	2011
VD	Canton n'ayant pas répondu au questionnaire	
VS	1974	2000
ZG	« Pas de Service parlementaire »	
ZH	1991	1996

Questions :

- En quelle année le Service parlementaire a-t-il été créé ?
- En quelle année le Service parlementaire est-il devenu indépendant de la Chancellerie d'État ?

Sur quinze cantons ayant répondu « oui » ou « plutôt oui » à la question de savoir s'ils disposent d'un Service parlementaire indépendant de la Chancellerie d'État, douze d'entre eux, soit 80 %, indiquent que cette autonomisation a été décidée par le pouvoir législatif. Dans trois cantons, soit 20 %, cette décision a été prise par le corps électoral, lors de révisions constitutionnelles.



Question : Par qui la prise d'indépendance du Service parlementaire a-t-elle été décidée ?

▼ Provenance des données : entretiens

Les entretiens que nous avons menés fournissent des éclairages complémentaires quant au processus d'autonomisation des Services parlementaires. Dans les cantons de Genève et Zurich, contrairement à la Confédération, l'indépendance n'a pas été le fruit d'une lente évolution. Le responsable du Secrétariat général du Grand Conseil genevois (aussi appelé Sautier) note que « *le processus d'indépendance ne s'est pas vraiment fait progressivement, par à-coups mais en une fois. Un jour, les membres du Grand Conseil ont dit que ça n'allait plus. Ils se considéraient comme insuffisamment bien traités par la Chancellerie, c'est-à-dire avec un manque de moyens, avec un manque d'indépendance, dans le choix des employés, dans l'établissement de l'ordre du jour, dans les réponses que le Conseil d'État donnait. Ils se sont dit : « ça ne va plus ! »*¹⁴⁹. Selon le Secrétaire général du Parlement zurichois, « *en 1996, le Chancelier d'État de l'époque avait modifié de sa propre main un avis du Service parlementaire qui était initialement favorable au Grand Conseil et non au Conseil d'État. Ce passage en force a été perçu comme un mépris du Parlement. À Zurich, c'est toujours très pragmatique. [...]. Dans le canton de Zurich, l'indépendance du Secrétariat général du Parlement a été validée via une ordonnance, après trois mois de procédure* »¹⁵⁰.

Le cas du canton du Jura mérite ici d'être cité dans le sens où le statut de son Service parlementaire a connu une évolution particulière. En 2007, le Service parlementaire est devenu indépendant, pour revenir finalement dans le giron de la Chancellerie d'État en 2015. Ce revirement s'est inscrit

¹⁴⁹ Entretien avec Laurent Koelliker, p. 1 (cf. annexe 5).

¹⁵⁰ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 2 (cf. annexe 5).

dans un programme d'économies nommé OPTI-MA. Selon le Chancelier d'État jurassien, « *la décision, en 2015, de revenir en arrière, a été très pragmatique* »¹⁵¹.

La Chancelière d'État neuchâteloise nous apprend que, dans son canton, « *la séparation est arrivée à un moment où il y avait des tensions entre les deux pouvoirs. Cela a amené le législatif à vouloir prendre un peu d'indépendance. [...]. Cela s'est fait dans un climat pas très serein. Ce n'est pas idéal de se séparer dans un climat qui n'est pas très bon. Cette séparation s'est faite dans une forme de confrontation* »¹⁵². Dans le canton de Nidwald, à en croire le responsable du Service parlementaire, l'inverse semble s'être produit : « *Le Parlement a son propre Secrétariat depuis 1700 mais il n'a pas été indépendant dès le début. Les deux greffiers étaient subordonnés au Landammann qui était à la fois Président du Parlement et Président du Gouvernement. La séparation des pouvoirs n'existait pas. La séparation des pouvoirs s'est installée progressivement. C'est peut-être pour cette raison que l'indépendance du Service parlementaire n'a fait l'objet d'aucune tension en 1998. L'autre raison est qu'en 1998, on a voulu rendre le Parlement plus indépendant et pas que le Secrétariat uniquement. C'est peut-être une différence avec plusieurs cantons, les grands en particulier, où l'indépendance du Service parlementaire était souvent dû à un incident. Parfois, les Parlementaires n'étaient plus satisfaits du Chancelier* »¹⁵³.

Fait intéressant : dans le canton de Zoug, le Chancelier d'État de l'époque, confronté à une trop grande charge de travail, avait convaincu le Conseil d'État de demander au Grand Conseil de séparer le Service parlementaire de la Chancellerie d'État. Le Chancelier d'État actuel, Tobias Moser, relève que « *la Commission préparatoire du Parlement a tout changé. Ses membres ont dit que les services fournis par la Chancellerie d'État en général et par le Chancelier d'État en particulier étaient parfaits et qu'il fallait juste, entre guillemets, un renfort. Ce qui fait qu'ils sont entrés en*

¹⁵¹ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 1 (cf. annexe 5).

¹⁵² Entretien avec Séverine Despland, p. 1 (cf. annexe 5).

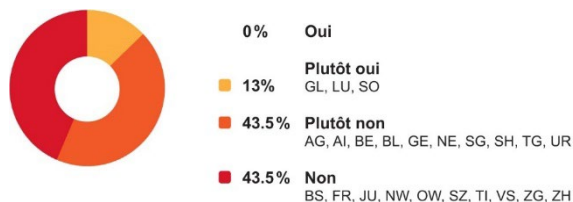
¹⁵³ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 1 (cf. annexe 5).

matière mais qu'ils ne voulaient pas changer de système. Ils ont voulu garder le système moniste. La deuxième Commission préparatoire (orientée « finances ») a suivi la première Commission. Le plénum du Grand Conseil a confirmé cette position »¹⁵⁴.

5.1.4 PERSPECTIVES

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Sur les 23 cantons ayant répondu au questionnaire, seuls trois d'entre eux, soit 13 %, pensent que le système actuellement en place chez eux va être réformé dans les dix prochaines années. Ils sont 20, soit 87 %, à penser le contraire. Alors que 43.5 % répondent « plutôt non » à la question de savoir si une réforme sera engagée, 43.5 % réponde carrément « non ».



Question : Pensez-vous qu'une réforme sera engagée dans les dix prochaines années ?

▼ Provenance des données : entretiens

La tendance observée dans les réponses au questionnaire s'est retrouvée lors des entretiens. Peu de personnes interrogées voient poindre de grands changements en ce qui concerne l'organisation et les rapports entre les Services parlementaires et les Chancelleries d'État.

À la question de savoir si un retour en arrière pourrait être envisagé à l'avenir, le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale rétorque que, selon lui, « *l'indépendance est irréversible, c'est quelque chose qui est définitivement acté* »¹⁵⁵. Philippe Schwab considère que les évolutions sont à imaginer dans la remise en question du Parlement de milice et en ce qui

¹⁵⁴ Entretien avec Tobias Moser, p. 1 (cf. annexe 5).

¹⁵⁵ Entretien avec Philippe Schwab, p. 13 (cf. annexe 5).

concerne le soutien aux parlementaires (indemnisation, engagement de collaboratrices ou collaborateurs parlementaires par chaque Député·e). Jörg De Bernardi, membre de la Direction de la Chancellerie fédérale, abonde dans le sens du Secrétaire général de l'Assemblée fédérale. Selon lui, l'indépendance de l'administration parlementaire ne sera pas remise en question. Par contre, il a l'impression que les collaborations entre unités administratives (et donc entre Services du Parlement et Chancellerie fédérale) vont aller en s'intensifiant. « *Les relations et les coopérations horizontales prennent toujours plus d'importance au niveau fédéral. C'est une tendance. La séparation assez stricte qu'il y avait dans les principes hiérarchiques voulait qu'on ne parle pas avec une autre section sans être passé par le chef de section. Ça, ça n'existe plus. On travaille toujours plus dans les projets, on prend le téléphone, il y a un réseau horizontal qui marche très bien et c'est la même chose avec les Services du Parlement.* »¹⁵⁶

S'agissant du canton de Genève, la Chancellerie d'État n'imagine pas de regroupement entre le Secrétariat général du Grand Conseil et la Chancellerie d'État¹⁵⁷.

Dans le Jura, le Secrétaire général du Parlement considère que le chemin emprunté par son canton est le bon : « *Je pense que ce qu'on fait, c'est la voie médiane. [...]. Je ne vois pas de raison de changer à moyen terme car les unités administratives sont petites. [...]. Indépendance, mais collaboration quand même, ce sont les deux mots qu'on pourrait retenir* »¹⁵⁸. Le son de cloche est identique du côté du Chancelier d'État jurassien, pour qui de grands changements à l'avenir sont très peu probables. Selon lui, « *si l'on veut une vraie indépendance [du Service parlementaire], il faut doter différemment le Secrétariat général du Parlement. Financièrement, c'est compliqué* »¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Entretien avec Jörg De Bernardi, p. 7 (cf. annexe 5).

¹⁵⁷ Entretien avec Michèle Righetti-El Zayadi, p. 7 (cf. annexe 5).

¹⁵⁸ Entretien avec Fabien Kohler, p. 7 (cf. annexe 5).

¹⁵⁹ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 7 (cf. annexe 5).

On relèvera ici que les Secrétaires généraux des Grands Conseils nidwaldien¹⁶⁰ et zurichois¹⁶¹, s'accordent à considérer le développement de la communication parlementaire comme un important défi futur. Selon eux, des efforts doivent être réalisés dans ce domaine pour permettre aux Parlements d'exister médiatiquement. Emanuel Brügger souligne que, dans le canton de Nidwald, le Service de communication du canton n'emploie que deux personnes, travaillant essentiellement dans le domaine de la communication gouvernementale. « *La communication parlementaire est laissée de côté.* »

À noter encore que le Chancelier d'État zougais reconnaît qu'il n'est pas exclu qu'un débat sur l'indépendance du Service parlementaire soit lancé dans les prochaines années¹⁶². Pour rappel, le Service parlementaire de ce canton fait actuellement partie intégrante de la Chancellerie d'État.

5.2 FACTEURS EXPLICATIFS

Dans la présente partie du travail, nous nous intéressons aux facteurs explicatifs perçus par les actrices et les acteurs de terrain comme des éléments déclencheurs du processus d'autonomisation. Nous nous basons sur la perception des personnes ayant répondu au questionnaire ou avec lesquelles nous nous sommes entretenus. Les données issues de l'enquête et des entretiens nous permettent ainsi d'identifier plusieurs causes de l'évolution organisationnelle, à savoir :

- interprétation plus rigoriste de la séparation des pouvoirs ;
- infériorité supposée du pouvoir législatif ;
- champ de tension entre les pouvoirs législatif et exécutif ;
- phénomène de mode (effet « boule de neige ») ;
- facteur humain.

Nous revenons, ci-dessous, sur chacun de ces facteurs explicatifs.

¹⁶⁰ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 7 (cf. annexe 5).

¹⁶¹ Courriel envoyé par Moritz von Wyss en date du 19 février 2023.

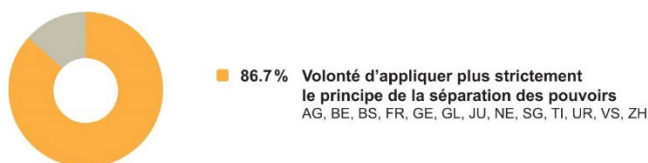
¹⁶² Entretien avec Tobias Moser, p. 7 (cf. annexe 5).

5.2.1 SÉPARATION DES POUVOIRS

Facteur explicatif : une lecture plus stricte du principe de la séparation des pouvoirs serait à l'origine de la volonté de détacher les Services parlementaires des Chancelleries.

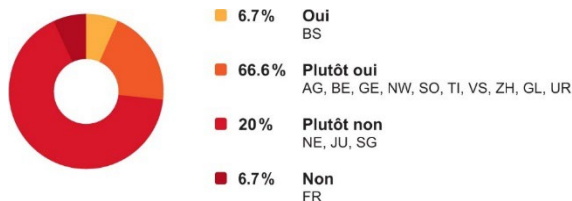
▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Sur les quinze cantons ayant indiqué disposer de Services parlementaires « indépendants » ou « plutôt indépendants », treize d'entre eux relèvent que la volonté d'appliquer plus strictement le principe de la séparation des pouvoirs doit être considérée comme un motif justificatif de la prise d'indépendance. Seuls deux cantons (NW et SO), bien qu'ayant relevé disposer de Services parlementaires « indépendants », ne voient pas la séparation des pouvoirs comme un motif explicatif.



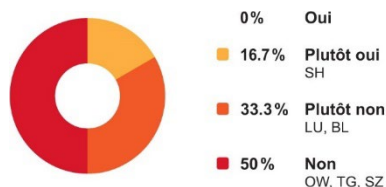
Question : Parmi les raisons mentionnées ci-dessous, quelles sont celles ayant été invoquées pour justifier la prise d'indépendance ? (Question à choix multiples)

Par ailleurs, sur les quinze cantons précités, dix d'entre eux répondent par « plutôt oui » à la question de savoir si le respect du principe de la séparation des pouvoirs est mis à mal dans un système où le Service parlementaire dépend de la Chancellerie d'État.



Question : Dans un système où le Service parlementaire dépend de la Chancellerie d'État, considérez-vous que le respect du principe de la séparation des pouvoirs est mis à mal ?

Sur les six cantons ayant répondu « plutôt non » ou « non » à la question de savoir si leur Service parlementaire était indépendant de la Chancellerie d'État, un seul d'entre eux (SH) considère que le principe de la séparation des pouvoirs peut être mis à mal dans un système où le Service parlementaire dépend de la Chancellerie d'État.



Question : Dans un système où le Service parlementaire dépend de la Chancellerie d'État, considérez-vous que le respect du principe de la séparation des pouvoirs peut être mis à mal ?

Les deux cantons qui ont mentionné ne pas disposer de Services parlementaires à proprement parler (ZG et AI) répondent « oui » (et pas « plutôt oui ») à la question de savoir si le système en place dans leur canton satisfait aux exigences de la séparation des pouvoirs.

▼ Provenance des données : bases légales

Absent de la Constitution fédérale, le principe de la séparation des pouvoirs est inscrit dans certaines Constitutions cantonales. La liste ci-dessous fait état des dispositions légales en question. À noter que, selon le Tribunal fédéral¹⁶³, ce principe est, de toute manière, garanti, au moins implicitement, par toutes les Constitutions cantonales.

	Art. Cst.	Formulation
CH	-	-
AG	Art. 68 al. 2	« L'organisation des autorités se fonde sur le principe de la séparation des pouvoirs. »
AI	-	-
AR	Art. 61 al. 1	« Le Grand Conseil, le Conseil d'État et les Tribunaux sont organisés selon le principe de la séparation des pouvoirs. »

¹⁶³ ATF 138 I 196 consid. 4.1.

BE	Art. 66 al. 1	« Les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs. Aucune autorité n'a le droit d'user de la puissance de l'État sans contrôle et de manière illimitée. »
BL	-	-
BS	Art. 69 al. 1	« Les autorités sont organisées dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Aucune autorité n'est autorisée à exercer le pouvoir de l'État sans surveillance ni limites. »
FR	Art. 85	« Les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs. »
GE	Art. 2 al. 2	« Les structures et l'autorité de l'État sont fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs. »
GL	Art. 73	« Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont, quant au principe, séparés. »
GR	Art. 4 al. 1	« Les structures et l'autorité de l'État sont fondées sur les principes de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. »
JU	Art. 55	« Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés. »
LU	-	-
NE	Art. 46 al. 1	« Les autorités cantonales sont le Grand Conseil, le Conseil d'État et les autorités judiciaires. Elles sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs. »
NW	Art. 41 al. 1	« Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés. Aucun pouvoir ne peut intervenir dans le domaine d'un autre. »
OW	Art. 45 al. 1	« En principe, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés. »
SG	Art. 55 al. 1 let. a	« Les autorités suivantes prennent leurs décisions indépendamment les unes des autres : a. le Parlement cantonal, le Gouvernement et les tribunaux. »
SH	Art. 8	« La structure de l'État et l'exercice de la puissance publique sont conformes au principe de la séparation des pouvoirs. »
SO	Art. 58 al. 1	« Le Grand Conseil, le Conseil d'État et les Tribunaux accomplissent leurs tâches selon le principe de la séparation des pouvoirs. Aucune de ces autorités ne peut empiéter sur le domaine de compétences que la Constitution ou la loi réservent aux autres. »
SZ	Art. 1 al. 3	« Le pouvoir de l'État émane du peuple et le principe de la séparation des pouvoirs en régit l'exercice. »
TG	Art. 10	« L'organisation de l'État et l'exercice de la puissance publique reposent sur le principe de la séparation des pouvoirs. »

TI	Art. 51	« Là où elle n'est pas réservée au peuple, l'autorité est exercée par les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui sont séparés. »
UR	Art. 75	« Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés. »
VD	Art. 89 al. 1	« Les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs. »
VS	-	-
ZG	Art. 21 al. 1	« Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés. Aucun pouvoir ne peut intervenir dans le champ d'activité réservé aux autres pouvoirs par la Constitution ou la loi. »
ZH	Art. 3 al. 1	« La structure de l'État et l'exercice du pouvoir étatique reposent sur le principe de la séparation des pouvoirs. »

▼ Provenance des données : entretien avec le Professeur Pascal Mahon

Eu égard au fait que la séparation des pouvoirs est un principe constitutionnel sujet à interprétation, nous avons jugé opportun de nous entretenir avec un spécialiste du droit constitutionnel suisse, à savoir le Professeur Pascal Mahon. Nous reprenons ci-après les éléments principaux de notre échange, dont la retranscription complète est annexée au présent travail (cf. annexe 8).

- Tout d'abord, le Professeur Mahon tire un parallèle entre la prise d'indépendance des Services parlementaires et la prise d'indépendance des administrations des Tribunaux (intervenu dans un deuxième temps) par rapport à l'administration gouvernementale. Il note que, dans les deux cas, le principe de la séparation des pouvoirs a souvent été invoqué comme argument.
- Pascal Mahon distingue la relation entre les pouvoirs législatif et exécutif de celle entre le pouvoir judiciaire et le bloc composé des pouvoirs législatif et exécutif. Il relève que la première de ces relations est caractérisée par une conception « concertative » ou « collaborationnelle » de la séparation des pouvoirs. Dans la seconde relation, le principe de la séparation des pouvoirs est appliqué avec une plus grande rigidité, étant entendu que le principe de l'indépendance de la justice s'applique en sus.

- S'appuyant sur la littérature juridique majoritaire, le Professeur Mahon considère que le principe de la séparation des pouvoirs, en tant que tel, n'implique pas une indépendance des Services parlementaires. Selon lui, le fait que des Chancelleries d'État de certains cantons assument des fonctions d'état-major en faveur du législatif et de l'exécutif ne peut pas être considéré comme anticonstitutionnel, pour autant, bien sûr, que la Constitution du canton concerné ne mentionne pas, noir sur blanc, que le Service parlementaire doit être indépendant. Le Professeur Mahon cite l'exemple de la Confédération dont l'indépendance des Services du Parlement est inscrite à l'article 155 Cst.. Dans l'hypothèse où les Chambres fédérales décidaient de revenir au système précédent (rattachement administratif des Services du Parlement à la Chancellerie fédérale), il s'agirait préalablement de modifier la Constitution, faute de quoi ce retour en arrière serait inconstitutionnel.
- Le Professeur Mahon relève qu'il n'existe pas une seule lecture du principe de la séparation des pouvoirs. En effet, chaque État démocratique peut l'interpréter de manière plus ou moins rigoureuse et ajuster ses propres institutions. Par exemple, les États-Unis ont adopté une conception stricte de la séparation des pouvoirs qui, au contraire de la Suisse, donne lieu à une collaboration très restreinte entre le législatif et l'exécutif. Aux États-Unis, l'administration parlementaire est quasiment égale, en termes de ressources (humaines, financières), à celle qui est placée sous la responsabilité de l'exécutif. Le Professeur Jean-François Aubert parle à ce sujet de « *contre-administration rivale de celle du Gouvernement* »¹⁶⁴. En Suisse, la réalité est toute autre. « *On n'est pas dans une conception très stricte. La preuve, pendant 150 ans, l'administration du Parlement dépendait du Conseil fédéral. Les deux pouvoirs (législatif et exécutif) collaborent. Cela n'a jamais été choquant que*

¹⁶⁴ AUBERT, J.-F., MAHON, P., *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève, Schulthess, 2003.*

le Conseil fédéral fournisse de l'aide au Parlement »¹⁶⁵. La Suisse ne veut pas multiplier les administrations avec pour objectif premier de contenir les coûts (souci d'économies).

- Le Professeur Mahon note encore que l'indépendance des Services parlementaires de la Confédération n'est pas absolue. En effet, l'article 155 Cst. mentionne clairement que l'Assemblée fédérale peut faire appel aux services de l'administration fédérale. Autrement dit, bien que les Services du Parlement soient indépendants, le Parlement peut toujours compter sur le soutien de l'administration gouvernementale. Lors du débat sur l'autonomisation des Services du Parlement, le Conseil fédéral avait exprimé sa crainte de voir le pouvoir législatif abuser de ce droit – constitutionnel – de faire appel à l'administration fédérale. Cette crainte a donné lieu à la formulation de la troisième phrase de l'article 155 Cst. selon laquelle « *la loi règle les modalités* ».

▼ Provenance des données : entretiens

Pour le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale, le respect du principe de la séparation des pouvoirs est l'argument le plus fort permettant de justifier l'indépendance de l'administration parlementaire. « *Si vous voulez évaluer la réalité démocratique d'un pays, vous regardez d'abord si son Parlement est indépendant du Gouvernement : est-ce qu'il a sa propre administration, est-ce qu'il a son propre budget, est-ce que c'est lui qui fixe l'ordre du jour librement, et y a-t-il des contre-pouvoirs, par exemple une Cour des comptes ou le Contrôle constitutionnel des lois, etc. ?* »¹⁶⁶ Et Philippe Schwab d'ajouter que « *c'est intéressant qu'on ne se pose pas cette question pour le troisième pouvoir [judiciaire]. Imaginez qu'on vienne à demander que les greffiers du Tribunal fédéral fassent partie de l'administration fédérale. Ce serait impensable. Avec l'administration parlementaire, c'est la même chose* »¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Entretien avec Pascal Mahon, p. 2 (cf. annexe 7).

¹⁶⁶ Entretien avec Philippe Schwab, p. 5 (cf. annexe 5).

¹⁶⁷ Entretien avec Philippe Schwab, p. 6 (cf. annexe 5).

Le responsable du Service parlementaire genevois mentionne que la volonté d'appliquer le principe de la séparation des pouvoirs de manière plus visible faisait clairement partie des arguments mis en avant lors du débat sur l'indépendance de l'administration parlementaire de son canton¹⁶⁸. Selon lui, avant l'autonomisation du Service parlementaire, « *la séparation des pouvoirs existait au plan décisionnel, par rapport aux compétences de chacun, mais pas au niveau organisationnel. Donc elle était toujours un peu incomplète et le fait de ne pas avoir clarifié cela au niveau organisationnel dès le début a pu générer des frictions, des rancœurs, des insatisfactions* ». On pouvait parler de « *déséquilibre dans le principe de la séparation des pouvoirs* »¹⁶⁹.

De son côté, la Chancelière d'État genevoise note que la Chancellerie et le Secrétariat général du Grand Conseil ne sont pas des organes politiques. Dans ce contexte, le fait qu'une seule administration soutienne les deux pouvoirs ne pose pas de problème particulier. « *Ce n'est pas parce que vous avez un back office [...] qui dépend de l'autre pouvoir que la séparation des pouvoirs n'est pas respectée.* »¹⁷⁰

Cet avis est partagé par le Chancelier d'État jurassien (qui occupait, avant de devenir Chancelier d'État, le poste de Secrétaire général du Parlement), par le Secrétaire général du Parlement zurichois et par le Secrétaire général du Grand Conseil nidwaldien :

- Pour le Chancelier d'État jurassien : « *Si on prend l'esprit de la séparation des pouvoirs, l'important, c'est que la même personne ne puisse pas à la fois édicter les lois, les exécuter et les juger derrière. [...]. Que les outils administratifs à disposition des pouvoirs soient les mêmes... on peut imaginer qu'il y ait une seule personne à l'administration pour l'ensemble des trois pouvoirs, tant que cette administration réponde aux ordres du législatif, de l'exécutif et de la justice, je pense que ça ne remet pas en question la séparation des pouvoirs. Bien évidemment, c'est*

¹⁶⁸ Entretien avec Laurent Koelliker, p. 1 (cf. annexe 5).

¹⁶⁹ Entretien avec Laurent Koelliker, p. 4 (cf. annexe 5).

¹⁷⁰ Entretien avec Michèle Righetti-El Sayadi, p. 4 (cf. annexe 5).

plus transparent et clair si on a des administrations séparées »¹⁷¹.

- Selon le Secrétaire général du Parlement zurichois, le respect du principe de la séparation des pouvoirs ne doit pas être élevé au rang de facteur justifiant l'indépendance des Services parlementaires. « *Le fait d'avoir une administration partagée [entre les pouvoirs législatif et exécutif], qui répond à l'exécutif et au législatif, ne pose aucun problème en termes de séparation des pouvoirs.* »¹⁷²
- De son côté, le responsable du Service parlementaire nidwaldien estime que « *l'argument selon lequel le principe de la séparation des pouvoirs imposerait une indépendance n'est pas relevant. Si la collaboration fonctionne bien, si l'administration est vraiment active pour les deux pouvoirs, l'indépendance n'est pas absolument obligatoire. Là où la séparation des pouvoirs me semble nécessaire, c'est au niveau des autorités mais pas de l'administration* »¹⁷³.

Dans les cantons de Lucerne et de Zoug, où les Services parlementaires font partie intégrante des Chancelleries d'État, les personnes interrogées soulignent également que la séparation des pouvoirs ne justifie pas une autonomisation des administrations parlementaires. S'agissant d'abord du canton de Lucerne : à la question de savoir si le principe de la séparation des pouvoirs est respecté dans ce canton, le chef du Service parlementaire répond par l'affirmative. « *Sur le papier, on pourrait bien sûr dire qu'il faut un Service parlementaire indépendant pour respecter la séparation des pouvoirs. Mais justement, la séparation des pouvoirs ne se fait pas sur le papier. Je connais d'autres cantons qui ont un système dualiste et dont la Chancellerie d'État et le Service parlementaire travaillent étroitement et s'échangent des informations quand c'est important. Que veut-*

¹⁷¹ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 6 (cf. annexe 5).

¹⁷² Entretien avec Moritz von Wyss, p. 2 (cf. annexe 5).

¹⁷³ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 4 (cf. annexe 5).

on vraiment ? Pour qui se sent-on responsable ? Cela ne se fait pas seulement en séparant le Service parlementaire de la Chancellerie d'État et en rendant le Service parlementaire indépendant. Notre système [ndlr : lucernois] fonctionne très bien et la séparation des pouvoirs est, à mon avis, respectée. »¹⁷⁴ Sur le ton de la boutade, le Chancelier d'État lucernois ajoute que si on lui avait posé cette même question il y a 25 ans, au sortir de ses études de droit à l'Université, il aurait clairement répondu que le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas respecté dans le canton de Lucerne. Maintenant, son avis est « *tout autre* »¹⁷⁵.

De l'avis du Chancelier d'État zougais, le principe de la séparation des pouvoirs ne doit s'inscrire dans une vision trop stricte. Il relève « *qu'il y a plusieurs cantons qui ont des systèmes particuliers. Il y a des cantons [avec indépendance] dans lesquels le Chancelier d'État se fait représenter par le Secrétaire général du Grand Conseil et vice-versa. C'est un mélange non souhaitable. [...]. Je préfère notre système qui est plus « honnête ». On mélange tout, même si, au sein de la Chancellerie, il y a clairement des dossiers qui sont attribués au Service du Grand Conseil. Les deux équipes doivent s'aider mutuellement si l'une d'elles a trop de travail. En principe, il est clair qu'il n'y a pas d'interventions politiques au niveau du personnel. En résumé, je préfère ne pas être strict mais efficace* »¹⁷⁶.

5.2.2 INFÉRIORITÉ SUPPOSÉE DU POUVOIR LÉGISLATIF

Facteur explicatif : l'autonomisation des Services parlementaires résulterait du besoin du pouvoir législatif de se renforcer ou de s'émanciper face à un pouvoir exécutif considéré comme plus puissant.

Cette hypothèse ne ressort pas des réponses au questionnaire. Elle a par contre été évoquée à plusieurs reprises durant les entretiens que nous

¹⁷⁴ Entretien avec Silvan Wechsler, p. 4 (cf. annexe 5).

¹⁷⁵ Entretien avec Vincenz Blaser, p. 4 (cf. annexe 4).

¹⁷⁶ Entretien avec Tobias Moser, p. 5 (cf. annexe 5).

avons menés, en particulier par la Co-Secrétaire générale du Grand Conseil neuchâtelois et le Sautier genevois.

▼ Provenance des données : entretiens

La personne ayant mis le doigt sur ce facteur explicatif de la manière la plus claire qui soit est la Co-Secrétaire générale du Grand Conseil neuchâtelois. Selon elle, dans le canton de Neuchâtel, « *il y avait une volonté du Parlement de s'affirmer, de reprendre, de se mettre à niveau, peut-être même de se mettre au-dessus [ndlr : du Gouvernement], mais en tous cas pas de rester en-dessous. Et c'est passé par la révision totale de sa Loi d'organisation et les « corrections » nécessaires à la réappropriation de son pouvoir. L'indépendance du Service parlementaire en faisait partie* »¹⁷⁷.

Avis partagé à Genève, où le Sautier mentionne que l'autonomisation du Secrétariat général du Grand Conseil était liée à « *une volonté d'avoir plus de moyens, d'avoir une sorte de plus grande autonomie dans l'organisation, de ne pas être tributaire, pour de simples demandes, du pouvoir exécutif* »¹⁷⁸. « *Le Parlement s'est toujours senti un peu dévalorisé dans son pouvoir, parce qu'il est exercé par des Députés de milice, des personnes qui n'ont pas l'appui d'une administration, qui ne sont donc pas à plein temps et qui exercent leur mandat avec ces contraintes.* »¹⁷⁹

D'autres personnes interrogées admettent que le système de milice peut donner lieu à un déséquilibre entre pouvoirs (législatif et exécutif) et justifier, de fait, la volonté du pouvoir législatif de disposer d'une administration qui lui soit propre. C'est le cas du Secrétaire général du Parlement jurassien qui reconnaît que les Député·e·s « *ne sont pas soutenus de la même manière que les membres d'un Gouvernement. Ils n'ont pas la même connaissance des dossiers* »¹⁸⁰. Le Chancelier d'État jurassien reconnaît que, « *de manière générale, dans les cantons suisses, avec le fait*

¹⁷⁷ Entretien avec Inès Gardet, p. 5 (cf. annexe 5).

¹⁷⁸ Entretien avec Laurent Koelliker, p. 2 (cf. annexe 5).

¹⁷⁹ Entretien avec Laurent Koelliker, p. 4 (cf. annexe 5).

¹⁸⁰ Entretien avec Fabien Kohler, p. 3 (cf. annexe 5).

que les Parlementaires soient des miliciens et que les exécutifs professionnels disposent d'une administration, les Gouvernements ont un poids considérable »¹⁸¹.

Cet avis est également partagé par le chef du Service parlementaire nidwaldien, pour qui « *le Gouvernement dispose d'une administration qui est spécialiste des différents domaines. Il dispose de connaissances incroyablement étendues alors que les Parlementaires sont des miliciens. Le sentiment d'infériorité naît de cette réalité »¹⁸².*

Du côté de Zurich, on adopte une position plus nuancée. Tant le Secrétaire général du Parlement que le Vice-Chancelier d'État reconnaissent que, bien que les exécutifs soient très forts (connaissances techniques, administration forte), les législatifs ont un poids tout à fait considérable. Moritz von Wyss relève que « *si l'on regarde dans les Constitutions, on voit que les Parlements ont le droit d'interférer dans toutes les branches de l'État. Je crois que les Parlements suisses (cantonaux et particulièrement l'Assemblée fédérale) sont les plus puissants au monde. D'un autre côté, on a des Gouvernements très forts avec des administrations. Ça donne un certain équilibre »¹⁸³. Le Vice-Chancelier d'État zurichois note qu'« *en matière de connaissances techniques, il y a une nette prédominance de l'exécutif. [...] Dans le domaine de la surveillance, le Parlement est clairement au-dessus du Gouvernement et de l'administration. Le législatif supervise le Conseil d'État et lui fixe des priorités. L'exécutif doit simplement donner des réponses. Je pense que c'est une indication qu'il n'y a pas de domination de l'exécutif, parce que seul le pouvoir législatif supervise le pouvoir exécutif, et non l'inverse »¹⁸⁴.**

À propos de la potentielle infériorité du Parlement face au Gouvernement, le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale note qu'« *on n'est pas et on ne sera certainement jamais dans un véritable équilibre. D'abord parce que ce n'est pas nécessaire d'avoir deux institutions qui se concurrencent*

¹⁸¹ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 2 (cf. annexe 5).

¹⁸² Entretien avec Emanuel Brügger, p. 4 (cf. annexe 5).

¹⁸³ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 3 (cf. annexe 5).

¹⁸⁴ Entretien avec Peter Hösli, p. 2 (cf. annexe 5).

*constamment. J'essaie de faire le parallèle avec les USA [...] où vous avez une administration parlementaire très puissante qui peut totalement tenir pied face au Gouvernement et jouer de l'obstruction. Nous [ndlr : à la Confédération], on n'est pas dans cette logique, parce qu'on a un Gouvernement de consensus qui reflète la composition du Parlement »*¹⁸⁵. Philippe Schwab relève qu'en remontant le fil de l'histoire, on remarque que le Parlement s'est « *donné de plus en plus de moyens, de plus en plus de droits* », ce qui a aussi, selon lui, rendu la séparation entre les Services du Parlement et la Chancellerie fédérale inéluctable¹⁸⁶.

On relèvera encore que, dans le canton de Lucerne, où le Service parlementaire est intégré à la Chancellerie d'État, le Chancelier d'État « *ne pense pas que l'indépendance du Service parlementaire (système dualiste) conduise simplement à un renforcement du pouvoir législatif* »¹⁸⁷. À la question de savoir si le Parlement est plus faible que le Gouvernement, Vincenz Blaser rappelle que le premier cité « *a le dernier mot* »¹⁸⁸. Il invite encore à ne pas sous-estimer l'importance des partis politiques dans le rapport de force entre pouvoirs : « *En principe, la différence entre un Gouvernement bourgeois et un Parlement bourgeois est minime. Dans la plupart des cas, le Parlement à dominante bourgeoise soutient les décisions du Gouvernement bourgeois. C'était souvent le cas auparavant. L'exécutif exerçait plutôt une influence sur les Parlementaires par le biais des partis et des groupes parlementaires. Avant les débats parlementaires, les Conseillers d'État, par exemple du PDC, se réunissaient avec leur groupe parlementaire et ils étudiaient les dossiers. Aujourd'hui, nous sommes plus professionnels et il est arrivé que le Parlement, dominé par les partis bourgeois, prenne le pas sur le Conseil d'État [ndlr : bourgeois lui-aussi] »*¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Entretien avec Philippe Schwab, p. 8 (cf. annexe 5).

¹⁸⁶ Entretien avec Philippe Schwab, p. 5 (cf. annexe 5).

¹⁸⁷ Entretien avec Vincenz Blaser, p. 3 (cf. annexe 5).

¹⁸⁸ Entretien avec Vincenz Blaser, p. 3 (cf. annexe 5).

¹⁸⁹ Entretien avec Vincenz Blaser, p. 3 (cf. annexe 5).

5.2.3 CHAMP DE TENSION ENTRE LES POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF

Facteur explicatif : une tension préexistante entre les pouvoirs législatif et exécutif pourrait être à l'origine de la volonté du pouvoir législatif de rendre son administration indépendante de la Chancellerie.

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Sur les quinze cantons ayant indiqué disposer de Services parlementaires « indépendants » ou « plutôt indépendants », trois d'entre eux notent qu'un champ de tensions entre les pouvoirs législatif et exécutif peut être considéré comme une raison ayant poussé à l'autonomisation des Services parlementaires.



Question : Parmi les raisons mentionnées ci-dessous, quelles sont celles ayant été invoquées pour justifier la prise d'indépendance ? (Question à choix multiples)

On relève aussi que, parmi ces quinze cantons, cinq d'entre eux, soit 33.3 % ont vu l'autonomisation des Services parlementaires être décidée par le pouvoir législatif contre l'avis du pouvoir exécutif, ce qui peut révéler certaines tensions.



Question : La prise d'indépendance a-t-elle été décidée contre l'avis du pouvoir exécutif ?

▼ Provenance des données : entretiens

Certaines personnes interrogées mentionnent que des tensions institutionnelles entre les pouvoirs législatif et exécutif peuvent être considérées

comme un des points de départ du processus d'autonomisation des Services parlementaires. C'est notamment le cas de la Chancelière d'État neuchâteloise qui évoque des « tensions entre les deux pouvoirs. Cela a amené le législatif à vouloir prendre un peu d'indépendance. C'était une période chahutée au niveau institutionnel. [...]. Tout cela a participé à cette prise d'indépendance. Le Grand Conseil a voulu se renforcer, notamment en créant son propre Service »¹⁹⁰. Le Co-Secrétaire général du Grand Conseil neuchâtelois souligne, quant à lui, avoir été surpris, lors de recherches dans les archives, de constater à quel point le pouvoir législatif a dû se battre pour obtenir l'indépendance de son administration¹⁹¹.

Dans le canton de Genève, on considère également que certaines tensions ou frustrations ont pu faire le lit des velléités d'indépendance du Parlement. Le responsable du Service parlementaire genevois partage une anecdote qui, selon lui, est révélatrice de la relation qu'entretenaient les deux pouvoirs : « Au début des travaux [ndlr : législatifs], la Commission a souhaité auditionner le Sautier qui, à l'époque, n'était que chef de service, pour avoir son avis sur le projet [ndlr : d'autonomisation du Service parlementaire]. Dans un premier temps, ils n'ont pas pu l'auditionner parce que le Sautier avait dit que le Conseil d'État devait l'autoriser en levant son secret de fonction. Les membres du Grand Conseil disaient : c'est quand même révélateur de la situation que, pour auditionner notre propre Secrétaire, on doit demander l'autorisation au Conseil d'État »¹⁹².

5.2.4 PHÉNOMÈNE DE MODE

Facteur explicatif : la décision de rendre l'administration parlementaire indépendante de la Chancellerie d'État s'inscrirait dans un *trend* lancé par d'autres collectivités publiques.

¹⁹⁰ Entretien avec Séverine Despland, p. 1 (cf. annexe 5).

¹⁹¹ Entretien avec Matthieu Lavoyer-Boulianne, p. 5 (cf. annexe 5).

¹⁹² Entretien avec Laurent Koelliker, p. 2 (cf. annexe 5).

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Sur les quinze cantons ayant indiqué disposer de Services parlementaires « indépendants » ou « plutôt indépendants », quatre d'entre eux, soit 26.6 %, notent que la volonté de suivre une tendance lancée dans d'autres cantons peut être considérée comme un facteur explicatif.



Question : Parmi les raisons mentionnées ci-dessous, quelles sont celles ayant été invoquées pour justifier la prise d'indépendance ? (Question à choix multiples)

Les données issues des réponses au questionnaire permettent de retracer la chronologie des différentes mesures prises par les cantons s'agissant de l'indépendance de leur administration parlementaire :

	Année
ZH	1996
GE	1997
NW	1998
VS	2000
BS	2004
SH	2004
AG	2005
FR	2005
JU	2007
OW	2009
UR	2011
BE	2013
NE	2013
TI	2015
SG	2016
GL	2018

▼ Provenance des données : entretiens

Lors des entretiens, ce facteur explicatif a été soulevé à deux reprises. Premièrement par le Chancelier d'État jurassien, qui évoque un mouvement ayant entraîné plusieurs cantons. « *Le Vice-Chancelier a soutenu la prise d'indépendance, poussé par le mouvement de l'époque. Vaud a créé un Secrétariat indépendant à cette même période, Neuchâtel a commencé à y réfléchir.* »¹⁹³ Il a également été évoqué par la Chancelière d'État neuchâteloise qui relève que « *l'indépendance à Neuchâtel s'est inscrite dans un mouvement initié dans d'autres cantons. La Chancelière d'État qui était en place juste avant la prise d'indépendance à Neuchâtel avait été employée au sein du Service parlementaire du canton de Fribourg qui était devenu indépendant quelque temps auparavant* »¹⁹⁴.

5.2.5 FACTEUR HUMAIN

Facteur explicatif : l'autonomisation des Services parlementaires pourrait être la conséquence de relations humaines tendues entre responsables politiques et/ou administratifs.

Cette hypothèse ne ressort pas des données issues du questionnaire mais a été évoquée lors des entretiens.

▼ Provenance des données : entretiens

Le Chancelier d'État jurassien note qu'au moment de l'autonomisation du Service parlementaire, la relation entre le Chancelier d'État de l'époque et son Vice-Chancelier était distante, ce qui pourrait expliquer la volonté du Parlement de disposer d'une administration qui lui soit propre¹⁹⁵.

¹⁹³ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 4 (cf. annexe 5).

¹⁹⁴ Entretien avec Séverine Despland, p. 6 (cf. annexe 5).

¹⁹⁵ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 4 (cf. annexe 5).

Les Chancelières d'État genevoise¹⁹⁶ et neuchâteloise¹⁹⁷ admettent que certaines décisions peuvent dépendre des personnes qui les prennent et des relations qu'elles tissent entre elles. Le facteur humain est important.

Le Secrétaire général du Parlement zurichois partage le même avis, non sans critiquer cet état de fait. *« C'est un peu le problème en Suisse : ça dépend des personnes. Si vous avez des personnes avec qui ça marche, tant mieux. Sinon, c'est plus compliqué. On ne peut pas construire un État sur des personnes. Il faut construire un État pour le peuple. »*¹⁹⁸

5.2.6 MAJORITÉ POLITIQUE DIFFÉRENTE D'UN POUVOIR À L'AUTRE

Facteur explicatif : un pouvoir législatif dont la majorité est inverse de celle du pouvoir exécutif (par exemple : Parlement à gauche, Gouvernement à droite) pourrait davantage être tenté d'instaurer une administration parlementaire indépendante de la Chancellerie d'État, elle-même considérée comme le bras armé du Gouvernement.

Cette hypothèse ne ressort pas des données issues du questionnaire mais a été évoquée par le chef du Secrétariat général du Grand Conseil du canton de Zurich.

▼ Provenance des données : entretiens

Moritz von Wyss relève que, lorsque le canton de Zurich était à droite, tant au Grand Conseil qu'au Conseil d'État, la question de l'indépendance du Service parlementaire ne se posait pas. *« À cette époque, ce n'était pas trop un débat d'avoir un Service parlementaire indépendant, étant donné que la droite avait la majorité au Gouvernement et au Parlement. Il n'y avait pas besoin de discuter sur l'administration. Mais, au moment où la droite a perdu des plumes, ça a commencé à devenir une question. »*¹⁹⁹

¹⁹⁶ Entretien avec Michèle Righetti-El Zayadi, p. 2 (cf. annexe 5).

¹⁹⁷ Entretien avec Séverine Despland, p. 1 (cf. annexe 5).

¹⁹⁸ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 1 (cf. annexe 5).

¹⁹⁹ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 2 (cf. annexe 5).

5.3 AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

5.3.1 PROPOS LIMINAIRES

Comme mentionné précédemment, le présent travail a notamment pour objectif de dresser la liste des avantages et des inconvénients de l'indépendance des Services parlementaires. Les données que nous présentons ci-après sont issues de l'enquête réalisée auprès des cantons (questionnaire) et des entretiens que nous avons menés.

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

À la question ouverte de savoir quels sont les avantages, respectivement les inconvénients de l'indépendance, les quinze cantons ayant indiqué disposer de Services parlementaires « indépendants » ou « plutôt indépendants » ont apporté les réponses figurant dans la colonne de droite du tableau figurant ci-après. Il est précisé ici que, par souci de clarté, ces réponses sont réparties entre différentes familles d'avantages (colonne de gauche).

Indépendance	AG	Indépendance
	BE	Conseil et soutien indépendants, en particulier aux Commissions de surveillance
	BS	Pas d'influence de l'exécutif dans l'organisation du législatif Importance de l'indépendance en cas de désaccords
	FR	Indépendance
	GE	Respect du principe de la séparation des pouvoirs
	GL	Séparation plus claire des pouvoirs, garantie de la haute surveillance
	JU	Possibilité de se distancer de l'expertise technique de l'administration gouvernementale
	SO	Séparation des pouvoirs
	TI	Garantie de la séparation des pouvoirs
	UR	Conseil et soutien indépendants pour le législatif et ses Commissions

<i>Nombre de cantons :</i>	VS	Respect de la séparation des pouvoirs
	11	
Clarté dans la répartition des rôles et des compétences	JU	Lien de subordination direct
	NE	Possibilité éventuelle d'éviter les conflits d'intérêts
	NW	Pas de conflits de rôles entre les tâches d'état-major et celles du conseil du législatif
	SG	Compétences et responsabilités claires
	SO	Allocation claire des ressources
	ZH	Congruence entre la subordination en matière de droit du personnel et le pouvoir de donner des instructions : le législatif confie des mandats et donne des instructions au Service parlementaire, raison pour laquelle il doit également assumer la responsabilité en matière de personnel.
<i>Nombre de cantons</i>	6	
Alignement du Service parlementaire sur les besoins du législatif	AG	Alignement du Service parlementaire sur le législatif
	BE	Soutien administratif optimal aux membres et aux organes du législatif Conseil et soutien professionnels aux organes parlementaires Renforcement du législatif dans l'exercice de ses tâches
	SG	Spécialisation des collaborateurs
	JU	Réflexion sur le fonctionnement du législatif
	<i>Nombre de cantons</i>	4

Le même exercice de regroupement peut être réalisé s'agissant des inconvénients :

Complexification du fonctionnement entre pouvoirs et/ou entre administrations	AG	Importance de maintenir le lien entre le Service parlementaire et la Chancellerie d'État, ainsi que l'administration
	BE	Conseil et soutien ne provenant pas d'une « seule main » Processus plus complexes et plus longs pour l'examen préalable des affaires parlementaires

	FR	Complication de fonctionnement
	GL	Effort de coordination plus important
	JU	Risque de compromettre une bonne coordination des affaires
	NE	Peut générer un manque de collaboration pourtant nécessaire entre les deux pouvoirs.
	NW	Indépendance est un inconvénient lorsque la collaboration avec la Chancellerie d'État est complexe.
	SG	Perte d'informations sur les activités de l'exécutif et de l'administration
	SO	Problèmes de coordination
	ZH	Interface avec la Chancellerie d'État : malgré l'autonomie du Service parlementaire, la Chancellerie d'État effectue de nombreux travaux pour le Service parlementaire dans le domaine administratif, notamment en ce qui concerne des travaux d'impression.
<i>Nombre de cantons :</i>	10	
Augmentation des coûts	BE	Synergies (trop) peu exploitées Perte d'efficacité Développement de l'administration
	BS	Manque potentiel de synergies entre le Service parlementaire et la Chancellerie d'État
	JU	Besoin de plus d'effectifs pour une vraie indépendance
	SO	Charges en personnel
	UR	Coûts plus élevés
	<i>Nombre de cantons</i>	5
Installation d'un climat conflictuel	NE	Possibilité de durcir les fronts entre exécutif et législatif
	SG	Risque de conflits avec l'exécutif
<i>Nombre de cantons</i>	2	

Les six cantons ayant répondu « non » ou « plutôt non » à la question de savoir s'ils disposaient de Services parlementaires indépendants, ont été invités à cocher parmi quelques avantages potentiels de l'indépendance,

respectivement quelques inconvénients. Il leur était également possible d'ajouter un avantage ou un inconvénient non listé. Les réponses sont présentées ci-dessous :

Avantages proposés	Cochés par	%
Certaines tâches du Service parlementaire (en lien avec la haute surveillance exercée par le pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif et l'administration) nécessitent de l'indépendance.	BL, LU, SH	50 %
Un service parlementaire indépendant peut faire preuve d'une plus grande loyauté vis-à-vis du pouvoir législatif.	LU	16.6 %
Grâce à l'indépendance du Service parlementaire, les rôles et les compétences respectifs de la Chancellerie d'État et du Service parlementaire peuvent être clarifiés.	LU, OW, SH	50 %
Inconvénients proposés	Cochés par	%
L'indépendance du Service parlementaire entrave la nécessaire coordination entre pouvoirs.	BL, SZ, TG	50 %
Les liens entre Chancellerie d'État et Service parlementaire sont plus complexes.	LU, OW, SH, TG	66.6 %
L'indépendance du Service parlementaire génère des surcoûts (tâches exécutées à double par la Chancellerie d'État et le Service parlementaire).	LU, OW, SH, SZ, TG	83.3 %

Seul un canton (OW), a jugé bon d'ajouter un inconvénient. Selon la personne questionnée, l'indépendance doit être vue comme un désavantage car elle supprime la possibilité de profiter, en particulier dans les petits cantons, d'une intégration et d'un échange étroits, de chemins courts, d'une solution pragmatique au niveau opérationnel et d'un échange d'informations rapide.

▼ Provenance des données : entretiens

Lors des entretiens, des questions ouvertes relatives aux avantages et inconvénients ont été posées. Le tableau suivant se veut un tour d'horizon des réponses apportées. On y trouve une colonne « Service parlementaire » faisant état des réponses données par les responsables de Services

parlementaires et une colonne « Chancellerie » laissant apparaître l’avis des responsables de Chancelleries.

Avantages

	Service parlementaire	Chancellerie
CH	<p>Liberté pour choisir le personnel (p. 6)</p> <p>Clarté dans la répartition des rôles et des responsabilités (p. 6)</p> <p>Possibilité d’apporter une expertise différente de celles du pouvoir exécutif et de l’administration générale (p. 7)</p> <p>Défense des intérêts du pouvoir législatif (pp. 7-8, 11)</p> <p>Possibilité d’offrir des prestations dont le Parlement a besoin (p. 11)</p>	<p>Liberté pour le Service parlementaire de développer un regard un peu plus indépendant et un peu plus engagé (p. 6)</p> <p>Crédibilité du contrôle parlementaire (p. 6)</p>
GE	Position plus confortable pour le personnel (p. 2)	Clarification de la position du personnel (p. 4)
JU	Liberté budgétaire (p. 1)	Personnel moins torturé car pas d’al-légeance à deux pouvoirs (p. 6)
NE	<p>Personnel du Service parlementaire n’a qu’un seul chef (p. 4)</p> <p>Défense des intérêts du pouvoir législatif (p. 7)</p> <p>Liberté budgétaire (p. 5)</p>	Défense des intérêts du pouvoir législatif (p. 6)
NW	<p>Défense des intérêts du pouvoir législatif (p. 5)</p> <p>Liberté d’action du Service parlementaire (p. 5)</p> <p>Contrôle parlementaire sérieux, consciencieux (pp. 3-4)</p>	
ZH	<p>Maîtrise de l’agenda politique (p. 3)</p> <p>Défense des intérêts du pouvoir législatif (p. 3), notamment lors de la crise sanitaire (p. 5)</p> <p>Exercice correct de la haute surveillance (p. 3)</p> <p>Absence de conflit de loyauté pour le personnel (p. 5)</p>	

Inconvénients

	Service parlementaire	Chancellerie
CH		Incapacité d'action de la Chancellerie en cas de problèmes avec du personnel du Service parlementaire (pp. 6-7) Potentielles lourdeurs dans la coordination entre le Service parlementaire et la Chancellerie (p. 7)
GE		Nécessité de coordination supplémentaire (p. 5)
JU		Manque de pragmatisme (p. 1)
LU	Coordination plus compliquée car système plus lourd (p. 1) Difficulté pour le Chancelier d'État de jouer le rôle de médiateur (p. 1)	Manque d'efficacité (p. 5)
NE	Crise sanitaire : manque d'intégration du Service parlementaire (p. 12)	

Après avoir dressé la liste des avantages et des inconvénients soulevés par les personnes interrogées dans le cadre du questionnaire et des entretiens, nous revenons désormais sur chacun d'eux de manière plus spécifique.

5.3.2 INDÉPENDANCE

Avantage : l'indépendance des Services parlementaires permettrait d'éviter des influences de l'exécutif sur le législatif et son organisation.

Cet avantage ressort des réponses au questionnaire et des entretiens que nous avons menés.

5.3.2.1 DE MANIÈRE GÉNÉRALE

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Sur les quinze cantons ayant indiqué disposer de Services parlementaires « indépendants » ou « plutôt indépendants », onze d'entre eux considèrent que l'absence d'influence de l'exécutif sur le législatif constitue un avantage de l'autonomisation des administrations parlementaires.

▼ Provenance des données : entretiens

Selon le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale, l'indépendance des Services parlementaires permet au législatif de s'appuyer sur une expertise différente de celle de l'administration gouvernementale, de lui offrir un regard qui n'est pas influencé par l'exécutif. Selon lui, « *si on n'a pas cette expertise, le risque, c'est qu'elle [cette expertise] soit imposée, soit par le Gouvernement, soit par les lobbys. Donc les Services du Parlement ont aussi pour rôle d'apporter d'autres options et un autre regard* »²⁰⁰. Selon Jörg De Bernardi, membre de la Direction de la Chancellerie fédérale, « *il arrive que le secrétariat de la Commission des institutions politiques [ndlr : Services du Parlement] ait un autre avis que l'Office fédéral de la justice ou que la Chancellerie et qu'il le défende. Le Parlement a, dans ce domaine, un appareil administratif produisant des expertises politiques qui se met en contre-opposition* »²⁰¹. Toujours selon lui, « *l'indépendance des Services du Parlement offre la liberté de développer un regard un peu plus indépendant et un peu plus engagé* »²⁰².

Cette « *liberté d'action* » de l'administration parlementaire est également évoquée par le Secrétaire général du Grand Conseil du canton de Nidwald²⁰³. Du côté jurassien, le Chancelier d'État reconnaît qu'une administration parlementaire indépendante et suffisamment dotée en ressources humaines est davantage en mesure « *de contredire, d'analyser de manière plus approfondie les propositions du Gouvernement* »²⁰⁴.

De potentielles prises d'influence du pouvoir exécutif sur les Services parlementaires sont évoquées par quelques responsables cantonaux. Dans le canton de Nidwald par exemple, où l'indépendance du Service parlementaire n'est pas totale (rattachement administratif à la Chancellerie d'État), il est précisé que « *le secrétariat des Commissions est assuré par le personnel du Service juridique du canton [placé sous la responsabilité*

²⁰⁰ Entretien avec Philippe Schwab, p. 7 (cf. annexe 5).

²⁰¹ Entretien avec Jörg De Bernardi, p. 2 (cf. annexe 5).

²⁰² Entretien avec Jörg De Bernardi, p. 6 (cf. annexe 5).

²⁰³ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 5 (cf. annexe 5).

²⁰⁴ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 1 (cf. annexe 5).

de l'exécutif] »²⁰⁵. À Zoug, où le Service parlementaire dépend de la Chancellerie d'État, le personnel chargé du secrétariat des Commissions est mis à disposition par les différents Départements gouvernementaux. Le Chancelier d'État, loin d'y voir un inconvénient, considère que ce personnel est parfaitement au fait des enjeux de chaque dossier. Il peut répondre à toutes les questions que les Parlementaires se posent. « *Les Députés qui sont membres des Commissions ont un véritable vivier d'informations et de savoir. [...]. Ils peuvent poser des questions sensibles* »²⁰⁶. Tobias Moser reconnaît toutefois que, dans un système moniste comme celui mis en place dans le canton de Zoug, le personnel ne doit pas être tenté d'influencer l'un ou l'autre pouvoir : « *Il ne faut absolument pas confier la Chancellerie à quelqu'un qui veut faire des back deals ou qui veut influencer la politique* »²⁰⁷.

Dans le canton de Lucerne, où le Service parlementaire dépend de la Chancellerie d'État (à l'instar de Zoug), le responsable dudit Service reconnaît que « *certaines peuvent avoir l'impression qu'il n'y a pas d'indépendance. Quand le Service parlementaire recommande quelque chose au Bureau du Parlement, certains peuvent avoir le sentiment qu'[il] défend les intérêts du Gouvernement et non les leurs. Le sentiment d'un manque d'indépendance est le plus gros problème* »²⁰⁸.

5.3.2.2 DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DU PERSONNEL

▼ Provenance des données : entretiens

Les entretiens nous apprennent que l'absence d'influence de l'exécutif sur le législatif se traduit notamment par la liberté du législatif de choisir son propre personnel. À ce propos, le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale note que « *le Gouvernement ne peut pas [lui] imposer telle ou telle*

²⁰⁵ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 2 (cf. annexe 5).

²⁰⁶ Entretien avec Tobias Moser, p. 2 (cf. annexe 5).

²⁰⁷ Entretien avec Tobias Moser, p. 4 (cf. annexe 5).

²⁰⁸ Entretien avec Silvan Wechsler, p. 5 (cf. annexe 5).

personne. Il appartient aux Services du Parlement de recruter librement leur personnel en fonction des besoins »²⁰⁹.

Cette liberté n'existe pas dans tous les cantons, même dans ceux disposant pourtant de Services parlementaires plutôt indépendants. Par exemple, le Secrétaire général du Parlement jurassien nous apprend que le personnel de son Service est nommé par le Gouvernement²¹⁰. Le Chancelier d'État jurassien admet qu'il lui revient de signer les contrats du personnel engagé au sein du Service parlementaire, à l'exception du Secrétaire général qui est nommé par le Parlement. Et ce Chancelier d'État d'ajouter : « *Je pourrais théoriquement m'opposer à une proposition du Secrétaire général mais ça serait parce que je ne suis pas convaincu du choix [...]. C'est moi qui ai le droit d'engager ou le Gouvernement si c'est un poste au-delà de la classe 20* »²¹¹.

Comme relevé plus haut, le personnel chargé du secrétariat des Commissions du législatif nidwaldien fait partie du Service juridique du canton. Selon le Secrétaire général du Grand Conseil, Emanuel Brügger, « *ces employés sont engagés par le chef du Service juridique mais il tient naturellement compte de mes besoins. Même si je participe à tout le processus et peut donner mon avis, ce n'est bien sûr par moi qui décide au final* »²¹². À noter tout de même qu'Emanuel Brügger peut, conformément au droit cantonal, choisir qui d'entre les membres du Service juridique s'occupera du secrétariat de telle ou telle Commission.

5.3.2.3 DANS LE DOMAINE BUDGÉTAIRE

▼ Provenance des données : entretiens

L'absence d'influence de l'exécutif se concrétise aussi dans le domaine budgétaire. Dans le canton de Neuchâtel, avant l'autonomisation du Secrétariat général du Grand Conseil, il revenait au Conseil d'État de préparer le budget de l'administration parlementaire. « *Maintenant, c'est nous*

²⁰⁹ Entretien avec Philippe Schwab, p. 5 (cf. annexe 5).

²¹⁰ Entretien avec Fabien Kohler, p. 1 (cf. annexe 5).

²¹¹ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 2 (cf. annexe 5).

²¹² Entretien avec Emanuel Brügger, p. 2 (cf. annexe 5).

[Secrétariat général du Grand Conseil] qui l'élaborons et le Conseil d'État est consulté. Il est informé de ce qu'on imagine, mais il n'a pas son mot à dire. Il ne peut pas bloquer notre budget, par exemple. »²¹³

Le Chancelier d'État jurassien nous apprend que, dans son canton, « *la loi prévoit clairement que c'est le Bureau qui valide le budget du Parlement qui est ensuite joint au budget de l'État, sans amendement, ni de la Chancellerie, ni du Gouvernement* ». Toutefois, rattachement administratif du Service parlementaire à la Chancellerie d'État oblige, « *le budget du Secrétariat général du Parlement est intégré au budget de la Chancellerie d'État* »²¹⁴.

5.3.2.4 DANS LE DOMAINE PUREMENT ORGANISATIONNEL

▼ Provenance des données : entretiens

L'indépendance des Services parlementaires offre à ses responsables une liberté organisationnelle non soumise à approbation gouvernementale. Dans le canton de Nidwald, où la séparation entre le Service parlementaire et la Chancellerie d'État n'est pas pleine et entière, le responsable dudit Service reconnaît par exemple que, dans l'hypothèse de l'achat d'un nouveau logiciel, il doit obtenir l'aval de la Chancelière ou du Chancelier d'État. « *Théoriquement, il pourrait seulement y avoir un problème dans une affaire purement administrative, par exemple pour l'achat d'un logiciel. Étant donné qu'au niveau administratif, il [le Chancelier d'État] est en-dessus de moi, c'est lui qui pourrait décider seul.* »²¹⁵

5.3.2.5 LIMITES À L'INDÉPENDANCE

Considérée comme un avantage de l'indépendance des Services parlementaires par plusieurs personnes interrogées, l'absence d'influence potentielle de l'exécutif sur le législatif ne semble toutefois pas absolue. En effet, il n'est pas rare que l'administration gouvernementale ou même la

²¹³ Entretien avec Matthieu Lavoyer-Boulliane, p. 5 (cf. annexe 5).

²¹⁴ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 2 (cf. annexe 5).

²¹⁵ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 1 (cf. annexe 5).

Chancellerie appuie les Services parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions.

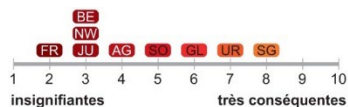
▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Comme relevé précédemment, sur les quinze cantons déclarant disposer d'un Service parlementaire « indépendant » ou « plutôt indépendant », dix d'entre eux, soit 66.67 %, relèvent qu'une partie des collaboratrices et des collaborateurs de la Chancellerie travaille, tout ou partie de son temps, pour le compte du Service parlementaire.



Question : Dans certains cantons, bien que le Service parlementaire soit indépendant de la Chancellerie d'État, une partie des collaboratrices et des collaborateurs de la Chancellerie d'État travaille, tout ou partie de son temps, pour le Service parlementaire. Est-ce le cas dans votre canton ?

Sur une échelle de 1 à 10 mesurant l'ampleur de cette mise à disposition de personnel (1 correspondant à « insignifiante » et 10 à « très conséquente »), ces dix cantons se positionnent comme suit (à noter ici que le canton du Valais n'a pas répondu à cette question) :



Question : Sur une échelle de 1 à 10 (1 correspondant à « insignifiantes » et 10 à « très conséquentes »), comment mesurez-vous les ressources mises à disposition du Service parlementaire par la Chancellerie d'État ?

Dans cinq cantons seulement (BS, GE, NE, TI, ZH), aucun·e employé·e de la Chancellerie n'est mis·e à disposition du Service parlementaire.

Au-delà de cette mise à disposition de personnel, l'enquête a tenté de déterminer si la Chancellerie accomplissait des tâches pour le compte du pouvoir législatif, de ses organes et du Services parlementaire, malgré

l'indépendance de ce dernier. Sur les quinze cantons concernés par l'indépendance de l'administration parlementaire, quatorze d'entre eux, soit 93.3 %, affirment que leur Chancellerie d'État accomplit certaines tâches au profit du pouvoir législatif, de ses organes et du Service parlementaire.



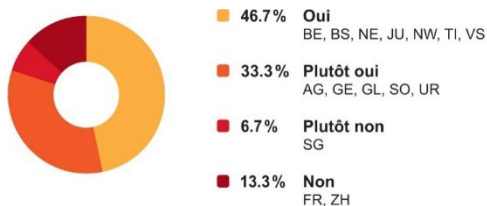
Question : Malgré l'indépendance du Service parlementaire, la Chancellerie d'État accomplit-elle tout de même certaines tâches pour le compte du pouvoir législatif, de ses organes et du Service parlementaire ?

Les tâches concernées sont les suivantes :

AG	Informatique, ressources humaines, divers services administratifs que la Chancellerie d'État fournit pour l'ensemble de l'administration
BE	Participation à la préparation et au déroulement des sessions du législatif, rédaction du procès-verbal des délibérations et des décisions du législatif, rédaction du Journal, traduction, interprétation, soutien à la communication, publication sur internet, gestion financière, informatique, impression de documents, gestion des locaux, huissiers. Cf. article 95 de la Loi sur le Grand Conseil (LGC ; RS-BE 151.21) et article 133 du Règlement du Grand Conseil (RGC ; RS-BE 151.211)
BS	Gestion des locaux
FR	Traductions, huissiers, comptabilité, suivi des instruments parlementaires (partiellement)
GE	Gestion des locaux
GL	Service juridique, informatique, travaux de secrétariat au sein des Commissions parlementaires thématiques
JU	Service des huissiers, informatique, gestion financière, ressources humaines, soutien juridique
NE	Informatique, communication (parfois), gestion des locaux
NW	Informatique, service des huissiers, gestion des locaux
SG	Tâches inscrites dans une convention
SO	Gestion des locaux, informatique, service des huissiers, communication

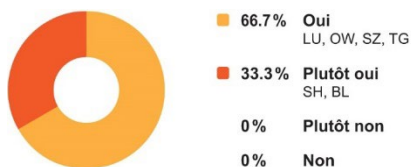
TI	Central téléphonique et réception, sécurité, messagerie, chauffeurs, publications au Journal officiel et au Bulletin officiel, vérification des lois
UR	Travaux administratifs (envois, site internet, enregistrements sonores pendant les sessions, préparation des procès-verbaux de vote), informatique, gestion des locaux
ZH	Rédaction d'imprimés, par exemple production du synopsis

Il a également été demandé si le Service parlementaire pouvait faire appel librement aux compétences de l'administration générale. Les quinze cantons répondent de la manière suivante :



Question : Si le Service parlementaire doit faire appel aux compétences de l'administration générale (placée hiérarchiquement sous la responsabilité du pouvoir exécutif), est-ce qu'il peut la solliciter librement ?

À cette même question, les six cantons ayant indiqué disposer d'un Service parlementaire « dépendant » ou « plutôt dépendant » répondent comme suit :



Question : Si le Service parlementaire doit faire appel aux compétences de l'administration générale (placée hiérarchiquement sous la responsabilité du pouvoir exécutif), est-ce qu'il peut la solliciter librement ?

▼ Provenance des données : entretiens

Le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale se veut non dogmatique. Selon lui, il est parfaitement logique que les Services du Parlement collaborent, dans toute une série de domaines, avec l'administration fédérale.

Il ne s'agit pas, pour autant, d'une prise d'influence du pouvoir exécutif. *« L'administration parlementaire a toujours été conçue comme une administration complémentaire qui apporte une expertise dans un domaine spécifique que le Gouvernement ne peut pas apporter. [...] Par contre, tout ce que d'autres peuvent tout aussi bien, si pas mieux, ça ne sert à rien. Par exemple, pour l'entretien du bâtiment, je travaille avec l'administration fédérale. Ça ne sert à rien d'avoir des architectes qui s'occupent du bâtiment au nom du Parlement alors qu'il y a des spécialistes à l'administration. »*²¹⁶ Il est des domaines où la collaboration s'avère même nécessaire dans un souci d'économies d'échelle. L'exemple de l'achat d'équipements informatiques est cité.

Selon Jörg De Bernardi, membre de la Direction de la Chancellerie fédérale, le fait que l'administration fédérale travaille pour le Parlement ne pose pas de problème d'un point de vue théorique. Dans la pratique, la situation peut être différente : *« Ça peut provoquer des situations d'ambiguïté et il faut les gérer. J'ai un exemple où la Commission avait demandé un rapport supplémentaire au Conseil fédéral (sur la Loi de sécurité de l'information). Ce rapport a été livré à la Commission par le Département. Se posait ensuite la question de savoir quel était le statut de ce rapport, vu qu'il n'est plus repassé par le Conseil fédéral. Où se termine un rapport technique et où commence un rapport politique, qui nécessiterait de passer de nouveau sur les bancs du Gouvernement ? Il peut y avoir un flou »*²¹⁷.

Dans le canton de Genève, le Secrétariat général du Grand Conseil, bien qu'indépendant, collabore aussi avec l'administration gouvernementale. Son responsable précise : *« On fait appel [ndlr : à l'administration générale] sur mandat des Commissions parlementaires. L'exemple le plus récurrent est quand une loi a été votée et qu'elle est attaquée en justice. La pratique veut que si le projet de loi a été déposé par les membres du Grand Conseil [...], il revient à ce dernier d'organiser lui-même sa défense en choisissant un mandataire externe. En revanche, si l'acte attaqué*

²¹⁶ Entretien avec Philippe Schwab, p. 10 (cf. annexe 5).

²¹⁷ Entretien avec Jörg De Bernardi, p. 5 (cf. annexe 5).

a été préparé par le Conseil d'État, c'est le Département compétent qui prépare les écritures en vue de leur validation par le Grand Conseil »²¹⁸.

5.3.3 LIBERTÉ DANS LA MISE À L'AGENDA POLITIQUE

Avantage : l'indépendance des Services parlementaires permettrait au législatif de maîtriser son agenda politique et de définir ses ordres du jour sans être influencé par l'exécutif.

Cet avantage ne ressort pas des réponses au questionnaire mais a été expressément soulevé, lors de l'entretien avec le Secrétaire général du Parlement zurichois.

▼ Provenance des données : entretiens

Selon Moritz von Wyss, il découle de l'indépendance des Services parlementaires que les Gouvernements ne sont pas en mesure d'influencer l'ordre du jour des séances des législatifs. Selon lui, cet élément constitue un avantage « *central* »²¹⁹.

Sans parler d'un avantage à proprement parler, d'autres personnes évoquent la thématique de la mise à l'agenda (*agenda setting*). Par exemple, à la question de savoir si, à défaut d'indépendance du Service parlementaire, le pouvoir exécutif serait plus intrusif dans l'établissement de l'ordre du jour du législatif, le Sautier genevois le suppose sur la base de ce qui pouvait exister avant l'autonomie du Service parlementaire, sans pouvoir assurer que ce qui a pu arriver par le passé se reproduirait aujourd'hui. Il évoque le cas des Bureaux des législatifs communaux dans le canton de Genève qui sont placés « *sous la direction* » des Conseils administratifs (exécutifs). Résultat : « *l'exécutif de la Ville [ndlr : de Genève] peut beaucoup plus intervenir dans l'organisation des travaux du*

²¹⁸ Entretien avec Laurent Koelliker, p. 7 (cf. annexe 5).

²¹⁹ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 3 (cf. annexe 5).

Conseil municipal [ndlr : législatif] »²²⁰. La Chancelière d'État genevoise reconnaît que l'indépendance du Service parlementaire conduit à une perte de prérogatives de l'exécutif sur l'organisation du législatif²²¹.

Le Chancelier d'État jurassien reconnaît que « *si la Chancellerie d'État préparait le projet d'ordre du jour [du législatif], elle tiendrait compte de l'agenda du Gouvernement. [...]. Ça ne serait pas forcément pour réduire l'indépendance du Parlement. Ce serait plutôt une question de bon fonctionnement des institutions. Si le Gouvernement n'est pas prêt à traiter un sujet, ce dernier sera mal traité* »²²².

Dans le canton de Neuchâtel, la Co-Secrétaire générale du Grand Conseil affirme qu'avant l'indépendance de l'administration parlementaire, il revenait au Conseil d'État d'arrêter les ordres du jour du Grand Conseil²²³. Son collègue, insiste sur le fait que la fixation d'un ordre du jour peut effectivement donner lieu à des jeux de pouvoirs. « *Souvent, on le rappelle aux Députés et ils sont surpris. Par exemple, des fois, il y a des Conseillers d'États qui proposent des ordres du jour pour des séances de Commissions. On a dû rappeler à nos collaborateurs et aux Députés que cette pratique n'est pas correcte. Ce n'est pas juste pour rendre service. Celui qui fixe l'ordre du jour, celui qui préside a une certaine influence sur la manière dont les choses vont se passer durant la séance.* »²²⁴

En sa qualité de chef d'état-major des deux pouvoirs, le Chancelier d'État lucernois assiste aux séances du Bureau du Grand Conseil. Il reconnaît qu'il arrive parfois que des discussions d'ordre politique se déclenchent lors de l'élaboration de l'ordre du jour du législatif. Dans ces cas, il partage, si besoin, la position du Gouvernement. *In fine*, il revient au Bureau d'arrêter l'ordre du jour. Le Bureau s'écarte de temps à autre de la position de l'exécutif, ce qui n'est pas sans déplaire à certains de ses membres²²⁵.

²²⁰ Entretien avec Laurent Koelliker, p. 9 (cf. annexe 5).

²²¹ Entretien avec Michèle Righetti-El Zayadi, p. 2 (cf. annexe 5).

²²² Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 5 (cf. annexe 5).

²²³ Entretien avec Inès Gardet, p. 3 (cf. annexe 5).

²²⁴ Entretien avec Matthieu Lavoyer-Boulianne, pp. 3-4 (cf. annexe 5).

²²⁵ Entretien avec Vincenz Blaser, p. 4 (cf. annexe 5).

5.3.4 IMPARTIALITÉ DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET DE LA HAUTE SURVEILLANCE

Avantage : l'indépendance des Services parlementaires permettrait de garantir une impartialité du contrôle parlementaire et de la haute surveillance que le législatif se doit d'exercer sur l'exécutif et son administration.

Cet avantage ressort des réponses au questionnaire et des entretiens que nous avons menés.

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Les cantons ayant indiqué disposer d'un Service parlementaire « indépendant » ou « plutôt indépendant » ont été invités à répondre à la question ouverte suivante : Quels sont, selon vous, les avantages de l'indépendance du Service parlementaire ? À cette question, le canton de Berne a relevé qu'une administration parlementaire autonome était en mesure de conseiller et de soutenir le législatif, en particulier ses Commissions de surveillance dont le rôle est spécifique. Dans le même ordre d'idées, le canton de Glaris a, de son côté, soulevé que l'indépendance du Service parlementaire permettait de garantir la haute surveillance.

Les six cantons ayant fait savoir que leur Service parlementaire n'était « pas indépendant » ou « plutôt pas indépendant » ont, quant à eux, été appelés à choisir parmi une liste de quelques avantages pouvant résulter de l'indépendance de l'administration parlementaire. Trois cantons (BL, LU, SH) ont coché la réponse « Certaines tâches du Service parlementaire (en lien avec la haute surveillance exercée par le pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif et l'administration) nécessitent de l'indépendance ».



■ 50% Certaines tâches du Service parlementaire (en lien avec la haute surveillance exercée par le pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif et l'administration) nécessitent de l'indépendance
BL, LU, SH

Question : De manière générale, parmi les arguments en faveur de l'indépendance du Service parlementaire mentionnés ci-dessous, lesquels jugez-vous pertinents ?

Ces mêmes six cantons ont également dû répondre à la question suivante : « Dans le cadre de la haute surveillance exercée sur le pouvoir exécutif et l'administration, le pouvoir législatif et ses organes (Commission d'enquête parlementaire par exemple) se doivent d'être indépendants. Comment cette indépendance est-elle garantie dans votre système ? » Les réponses sont retranscrites ici :

BL	Par les bases légales, par exemple les paragraphes 64 et suivants de la Loi sur le Grand Conseil.
LU	-
OW	Pas de pouvoir d'instruction sur le Secrétariat du Grand Conseil, droits d'accès aux documents et au système clairement définis.
SH	Par les bases légales correspondantes : articles 34 et suivants de la Loi sur le Grand Conseil
SZ	En faisant en sorte que ce ne soit pas le Secrétariat du Grand Conseil qui assiste la Commission de surveillance mais le Contrôle des finances. Le Contrôle des finances est totalement indépendant.
TG	Le Service parlementaire est soumis au secret de fonction. Le Parlement reçoit toutes les ressources dont il a besoin.

▼ Provenance des données : entretiens

Selon Jörg De Bernardi (Chancellerie fédérale), ainsi que les Secrétaires généraux des Grands Conseils nidwaldien et zurichois, l'indépendance du Service parlementaire présente un avantage certain dans le domaine du contrôle parlementaire et de la haute surveillance. Le premier considère qu'une administration parlementaire serait moins crédible dans ce domaine si elle était rattachée à une Chancellerie²²⁶. Même son de cloche du côté du Secrétaire général du législatif du canton de Nidwald. Selon lui, « on ne peut pas assurer une haute surveillance sans un Service parlementaire plus ou moins indépendant. [...]. C'est impératif que les secrétariats des Commissions qui ont un rôle de surveillance soient assurés par des personnes indépendantes du pouvoir exécutif »²²⁷.

²²⁶ Entretien avec Jörg De Bernardi, p. 6 (cf. annexe 5).

²²⁷ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 3 (cf. annexe 5).

Invité à se prononcer sur la thématique de la surveillance parlementaire, le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale note que, pour assurer le contrôle de l'exécutif, il paraît évident de pouvoir compter sur des agents qui ne travaillent pas pour lui²²⁸. Jörg De Bernardi rejoint cette position : l'indépendance est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de soutenir administrativement les « Commissions de surveillance ». À ce propos, il note sentir que les Services parlementaires fédéraux tiennent farouchement à cette indépendance, ce qui semble être moins le cas lorsqu'il s'agit de soutenir administrativement d'autres Commissions²²⁹.

Tout en se demandant si le contrôle parlementaire et la haute surveillance sont vraiment à la hauteur des enjeux dans les différents cantons, le Chancelier d'État jurassien insiste sur les relations de confiance et de proximité qui existent dans les petits cantons et qui peuvent expliquer que les structures de surveillance parlementaire ne soient pas forcément très développées²³⁰. Le Secrétaire général du Parlement du canton de Zurich se montre assez critique à ce propos et considère que l'absence d'indépendance des Services parlementaires dans les petits cantons peut constituer un vrai problème dans le domaine du contrôle parlementaire et de la haute surveillance²³¹.

Dans le canton de Lucerne, où le Service parlementaire est intégré à la Chancellerie d'État, le responsable de l'administration parlementaire nous informe que le support administratif de la Commission de surveillance est assuré par deux secrétaires du Service parlementaire. Et le Chancelier d'État lucernois de préciser qu'il n'a, en ce qui le concerne, aucun accès aux procès-verbaux de la Commission précitée. Quand bien même le personnel du Service parlementaire est sous ses ordres, le Chancelier affirme que « *le système informatique est ainsi fait [ndlr : qu'il] n'accède pas aux fichiers [ndlr : de cette Commission]* »²³².

²²⁸ Entretien avec Philippe Schwab, p. 7 (cf. annexe 5).

²²⁹ Entretien avec Jörg De Bernardi, p. 1 (cf. annexe 5).

²³⁰ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 3 (cf. annexe 5).

²³¹ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 3 (cf. annexe 5).

²³² Entretien avec Vincenz Blaser, p. 6 (cf. annexe 5).

5.3.5 ALIGNEMENT SUR LES BESOINS DU POUVOIR LÉGISLATIF ET DÉFENSE DE SES INTÉRÊTS

Avantage : l'indépendance des Services parlementaires permettrait au pouvoir législatif de disposer d'une administration « loyale », alignée sur ses besoins et totalement dévouée à la défense de ses propres intérêts.

Cet avantage ressort des réponses au questionnaire et des entretiens que nous avons menés.

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

À la question ouverte de savoir quels sont les avantages de l'indépendance des Services parlementaires, le canton d'Argovie mentionne que ladite indépendance permet un alignement du Service parlementaire sur le législatif et ses seuls besoins. Le canton de Berne considère que l'autonomie de l'administration parlementaire contribue à offrir un soutien administratif optimal et professionnel aux membres et aux organes du Parlement, ce qui permet, *in fine*, de renforcer sa position. Même son de cloche dans le canton de Saint-Gall pour qui l'indépendance du Service parlementaire favorise la spécialisation des collaboratrices et des collaborateurs. De son côté, le canton du Jura relève que l'indépendance du Secrétariat général du Parlement permet à ce dernier de mener des réflexions sur le fonctionnement du législatif et donc de s'aligner sur ses besoins spécifiques. Selon le canton de Lucerne, un Service parlementaire indépendant peut faire preuve d'une plus grande loyauté vis-à-vis du pouvoir législatif.

▼ Provenance des données : entretiens

Lors des entretiens, l'alignement sur les besoins du législatif et la défense de ses intérêts ont été abordés par plusieurs responsables de Services parlementaires ou de Chancelleries. Nous présentons tout d'abord les données relatives à l'alignement sur les besoins du législatif et terminons par celles en lien avec la défense des intérêts du législatif.

Alignement sur les besoins du pouvoir législatif

Selon le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale, l'avantage premier de l'indépendance de l'administration parlementaire est « *de pouvoir offrir au Parlement les prestations spécifiques dont il a besoin. [...] Les 246 Parlementaires ont des besoins très variés ; il faut donc s'adapter à la situation. Je dis toujours que l'administration parlementaire est une variable d'ajustement qui permet au Parlement de jouer pleinement son rôle et de faire la différence* »²³³.

Le Secrétaire général du Parlement jurassien estime, pour sa part, que le Parlement exerce certaines fonctions spécifiques, ce qui donne lieu à des besoins particuliers. Dans ce contexte, il est important qu'un appareil administratif soutienne le législatif. Toujours selon lui, une véritable indépendance du Service parlementaire permet, par exemple, aux Commissions de pouvoir compter sur des secrétaires alignés sur leurs besoins et capables de mener des analyses spécifiques. Il reconnaît que cette réalité n'existe pas dans le canton du Jura pour des raisons financières²³⁴.

Défense des intérêts du pouvoir législatif

Le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale relève que les intérêts d'un exécutif ne sont pas toujours alignés sur ceux d'un législatif : « *C'est bien de savoir qu'on [ndlr : le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale et le Chancelier fédéral] relève de deux institutions parce qu'il arrive toujours un moment où je dois dire : « Là, je ne peux plus t'aider car je dois faire valoir les intérêts du Parlement ». De même, lui [ndlr : le Chancelier fédéral], doit faire valoir les intérêts du Gouvernement* »²³⁵. Selon Philippe Schwab, les Services du Parlement, par leur autonomie, peuvent conseiller les Parlementaires en leur rappelant ce qu'ils sont en droit de faire ou d'attendre. Ce n'est pas le Conseil fédéral, respectivement la Chancellerie fédérale, qui va jouer ce rôle-là²³⁶.

²³³ Entretien avec Philippe Schwab, p. 11 (cf. annexe 5).

²³⁴ Entretien avec Fabien Kohler, p. 2 (cf. annexe 5).

²³⁵ Entretien avec Philippe Schwab, p. 11 (cf. annexe 5).

²³⁶ Entretien avec Philippe Schwab, p. 8 (cf. annexe 5).

La Chancelière d'État genevoise reconnaît qu'une administration parlementaire indépendante peut « *donner plus directement un certain nombre de consignes et éviter des consignes contradictoires* »²³⁷.

À Neuchâtel, la Co-Secrétaire générale du Grand Conseil considère qu'il est important qu'un Parlement de milice puisse compter sur une administration défendant ses intérêts : « *C'est important que des professionnels soient là comme garants, qu'ils veillent à ce que les intérêts du pouvoir législatif soient sauvegardés et rappellent quand ils doivent l'être* ». Sans cet appui administratif, « *le Parlement pourrait être un peu écrasé, sans même s'en rendre compte. On [ndlr : le Secrétariat général du Grand Conseil] veille à ces intérêts-là, et c'est vrai que, sans Secrétariat général indépendant, ça appauvrirait beaucoup le pouvoir* »²³⁸. Son collègue ajoute : « *On est un peu les administrateurs, les avocats des Députés et on les rappelle à leurs devoirs, leurs responsabilités, leurs droits. Après, c'est eux qui décident. Je dis souvent qu'on est aussi les gardiens du temple* »²³⁹.

Le Secrétaire général du Parlement nidwaldien estime que, sans indépendance, le coaching des Parlementaires pourrait être quelque peu biaisé : « *Je pense que le Chancelier ne répondrait pas toujours de la même manière que moi, étant donné qu'il a les intérêts du Gouvernement en tête. Il pourrait avoir tendance à arranger l'exécutif. Pour le dire un peu autrement, moi, quand je réponds aux Parlementaires, je ne me soucie pas de savoir si l'administration [gouvernementale] a déjà beaucoup de travail. Je vois le souci politique qui est derrière la demande du Parlementaire et j'essaie de trouver le bon chemin* »²⁴⁰.

Dans le canton de Zurich, le Secrétaire général du Parlement note que le Gouvernement a parfois tendance à « *essayer de mener le Parlement avec*

²³⁷ Entretien avec Michèle Righetti-El Zayadi, p. 4 (cf. annexe 5).

²³⁸ Entretien avec Inès Gardet, p. 7 (cf. annexe 5).

²³⁹ Entretien avec Mathieu Lavoyer-Boulianne, p. 7 (cf. annexe 5).

²⁴⁰ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 5 (cf. annexe 5).

la force juridique qu'il a avec son administration », d'où l'importance de pouvoir compter sur une administration parlementaire autonome²⁴¹.

5.3.6 CLARTÉ DANS LA RÉPARTITION DES RÔLES ET DES COMPÉTENCES

Avantage : l'indépendance de l'administration parlementaire permettrait de clarifier la répartition des rôles et des compétences entre le Service parlementaire et la Chancellerie d'État. Elle éviterait de placer certaines collaboratrices ou certains collaborateurs dans des situations inconfortables (conflits de loyauté par exemple).

Cet avantage ressort des réponses au questionnaire et des entretiens que nous avons menés.

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

Invités à citer les avantages de l'indépendance des Services parlementaires, plusieurs cantons mentionnent des éléments en lien avec la clarté dans le domaine de la répartition des rôles et des compétences.

Ainsi, le canton du Jura considère que l'autonomie de l'administration parlementaire permet de créer un lien de subordination direct entre le personnel administratif du Parlement et ce dernier. Neuchâtel relève que l'indépendance permet d'éviter certains conflits d'intérêts, le personnel parlementaire sachant parfaitement de qui il dépend. Dans le canton de Nidwald, on met en avant le fait que, dans un système dual, les rôles de chacune sont clairs, ce qui tend à éviter, *in fine*, les conflits. Même son de cloche à Saint-Gall et à Soleure où l'on considère que les compétences et les responsabilités sont clairement réparties lorsque l'administration parlementaire ne dépend plus de la Chancellerie d'État. À Zurich, on salue la « *congruence entre la subordination en matière de droit du personnel et le pouvoir de donner des instructions : le législatif confie des mandats et donne des instructions au Service parlementaire, raison pour laquelle il doit assumer la responsabilité en matière de personnel* ».

²⁴¹ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 3 (cf. annexe 5).

▼ Provenance des données : entretiens

Plusieurs personnes interrogées voient en l'indépendance des Services parlementaires un avantage pour le personnel administratif. Les rôles et les compétences de ce dernier sont claires. Il n'est pas tiraillé entre deux donneurs d'ordres. Cet avantage est mis en exergue par le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale, qui considère que, grâce à l'autonomie des Services du Parlement, « *chacun sait pour qui il travaille et à qui il doit rendre des comptes. Ce qui ne veut pas dire qu'on doit systématiquement surjouer la séparation des pouvoirs. Mais la séparation des pouvoirs est un préalable pour savoir qui fait quoi et qui est responsable de quoi* »²⁴².

Le responsable du Service parlementaire genevois relève avoir pu constater, après être tombé sur des échanges de courriers entre le Sautier et le Chancelier d'État de l'époque (époque lors de laquelle le Service parlementaire et la Chancellerie d'État n'étaient pas encore séparés), que « *le Sautier avait vraiment une position inconfortable. [...] Il y avait à la fois un lien de subordination mais aussi une distance* »²⁴³. Selon la Chancellerie d'État genevoise, le fait qu'un responsable de Chancellerie ait une double casquette (en charge de l'administration du législatif et de l'exécutif) peut être compliqué à vivre et peut donner lieu à des conflits de loyauté. « *Quand vous avez deux patrons et que les deux ne s'entendent pas, vous pouvez faire la navette, mais vous devez quand même votre loyauté à un patron.* »²⁴⁴ Michèle Righetti-El Zayadi indique apprécier sa situation qui lui permet de savoir à quel organe va sa loyauté. « *Parfois, au Bureau [ndlr : du Grand Conseil], les Députés prennent des positions qui ne correspondent pas à la position du Conseil d'État. Je suis tout à fait à l'aise parce que je défends la voix du Conseil d'État. Si je devais défendre les deux voix, ça serait potentiellement plus compliqué* »²⁴⁵.

Selon le Chancelier d'État jurassien, le personnel administratif est moins torturé dans un modèle avec indépendance : « *Je me mets dans la peau de*

²⁴² Entretien avec Philippe Schwab, p. 5 (cf. annexe 5).

²⁴³ Entretien avec Laurent Koelliker, p. 2 (cf. annexe 5).

²⁴⁴ Entretien avec Michèle Righetti-El Zayadi, p. 1 (cf. annexe 5).

²⁴⁵ Entretien avec Michèle Righetti-El Zayadi, p. 4 (cf. annexe 5).

mes collègues de Bâle-Campagne, ou Zoug ou Lucerne, qui ont les deux casquettes. Je pense que ça ne doit pas toujours être facile d'être le mardi aux séances du Gouvernement où on critique le Bureau, et le jeudi en séance du Bureau. Ils dépendent des deux et ce n'est pas toujours facile. Parfois, l'intérêt du Gouvernement peut diverger de l'intérêt du Parlement mais la clé, c'est le fait que le Secrétaire général du Parlement soit nommé par le Parlement et dépende du Parlement. C'est plus important que de savoir si les personnes qui travaillent pour lui font partie de l'administration de la Chancellerie ou pas »²⁴⁶.

Interrogé, le Chancelier d'État lucernois admet qu'on le considère parfois comme le sixième Conseiller d'État, ce dont il se défend. Son collègue, responsable du Service parlementaire, reconnaît que la situation est un peu plus simple pour lui. *« En tant que chef du Service parlementaire, je suis là pour le Parlement. [...] Je ne ressens aucun conflit d'intérêts, ni aucun conflit de loyauté. Je sais que je suis là pour le Parlement. Je suis, en même temps, membre de la direction de la Chancellerie d'État. À ce titre, j'effectue des tâches pour la Chancellerie d'État, au profit aussi du Gouvernement (par exemple : répondre à certaines interventions parlementaires). Dans ce cadre, je peux apporter le point de vue du Parlement. »²⁴⁷*

Le Co-Secrétaire général du Grand Conseil neuchâtelois estime que l'un des grands avantages de l'indépendance de l'administration parlementaire réside dans le fait que le personnel de cette dernière n'a qu'un seul chef : le pouvoir législatif. Si la Chancellerie d'État devait redevenir l'organe d'état-major du législatif et de l'exécutif, il *« pense qu'il y aurait une sorte de double allégeance qui serait assez problématique parce que ça mettrait les personnes dans ces fonctions dans des situations ambiguës. Il peut y avoir des intérêts contradictoires entre le Conseil d'État et le Parlement. Après, on pourrait voir le bon côté des choses, que ça permettrait peut-être une sorte d'arbitrage ou de médiation entre les deux pouvoirs, avec un peu de chance. Mais ça mettrait les rôles à responsabilités dans*

²⁴⁶ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 6 (cf. annexe 5).

²⁴⁷ Entretien avec Silvan Wechsler, p. 2 (cf. annexe 5).

une position impossible, parce qu'on ne peut pas satisfaire les deux et ça concentre le pouvoir, aussi. Je pense que c'est problématique en termes démocratiques, parce qu'on pourrait donner au Chancelier, par exemple, un pouvoir qui dépasse ce qui est attendu d'un fonctionnaire »²⁴⁸.

Dans le canton de Zoug, le Service parlementaire n'est pas indépendant. Le Chancelier d'État est à la fois responsable de l'état-major du législatif et de l'exécutif. Il relève qu'en ce qui le concerne, « *il n'y a pas de conflit de loyauté. [...]. Si une Commission veut changer de cap, aller dans un autre sens que le Gouvernement, il faut que les collaborateurs fournissent la solution qui tient la route. [...]. Ce n'est pas aux collaborateurs administratifs (Chancelier d'État inclus) de faire de la politique. C'est un principe absolument clair et strict »²⁴⁹. Et Tobias Moser d'ajouter : « *Dans les cantons où les Chancelleries d'État sont séparées des Secrétariats du Parlement, il arrive parfois que certains Chanceliers d'État fassent de la politique. Il y en a qui participent aux séances des groupes politiques. Chez nous, c'est un no-go »²⁵⁰.**

5.3.7 COMPLEXIFICATION DU FONCTIONNEMENT ENTRE POUVOIRS ET/OU ENTRE ADMINISTRATIONS

Inconvénient : La scission entre les Services parlementaires et les Chancelleries complexifierait le fonctionnement entre ces administrations et les pouvoirs qu'elles soutiennent, impliquant des efforts supplémentaires de coordination de part et d'autre. Cet inconvénient se vérifierait aussi bien en temps normal qu'en temps de crise.

5.3.7.1 EN TEMPS NORMAL

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

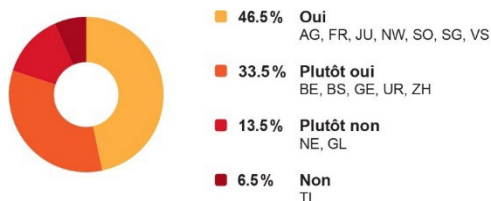
Sur les quinze cantons disposant d'un Service parlementaire « indépendant » ou « plutôt indépendant », douze d'entre eux, soit 80 %, répondent

²⁴⁸ Entretien avec Matthieu Lavoyer-Boulianne, p. 7 (cf. annexe 5).

²⁴⁹ Entretien avec Tobias Moser, p. 2 (cf. annexe 5).

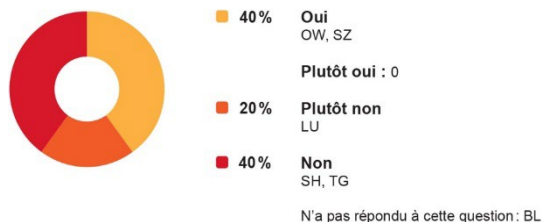
²⁵⁰ Entretien avec Tobias Moser, p. 2 (cf. annexe 5).

que la coordination entre la Chancellerie d'État et le Service parlementaire est formalisée ou plutôt formalisée. Trois cantons relèvent que la collaboration n'est « plutôt pas » ou « pas » formalisée du tout.



Question : La coordination entre la Chancellerie d'État et le Service parlementaire est-elle formalisée ?

À cette même question, les six cantons ayant affirmé disposer d'un Service parlementaire « dépendant » ou « plutôt dépendant » de la Chancellerie d'État ont répondu de la manière suivante :



Question : La coordination entre la Chancellerie d'État et le Service parlementaire est-elle formalisée ?

À la question à choix multiples de savoir comment la coordination entre la Chancellerie d'État et le Service parlementaire s'organise-t-elle sur le terrain, les quinze cantons ayant indiqué disposer d'une administration parlementaire « indépendante » ou « plutôt indépendante » cochent les réponses suivantes :

NB : les données ci-après ne sont pas présentées sous la forme d'un graphique circulaire (« camembert »), étant précisé qu'elles proviennent d'une question à choix multiples.

Participation de la Chancellerie d'Etat aux séances du législatif : 26.5 %
GL, NE, SG, SO

Participation de la Chancellerie d'Etat aux séances du Bureau du législatif : 80 %
AG, BE, FR, GE, GL, NE, JU, NW, SG, SO, UR, VS

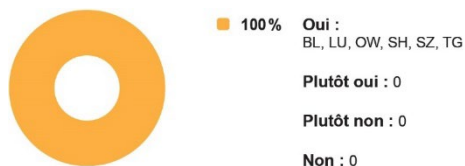
Organisation de séances de travail entre les responsables de la Chancellerie d'Etat
et du Service parlementaire : 60 %
AG, BE, BS, GL, JU, SG, SO, VS, ZH

Question : Comment la coordination entre la Chancellerie d'État et le Service parlementaire s'organise-t-elle sur le terrain ?

À la liste de réponses à choix multiples proposée, ces quinze cantons ont pu ajouter des réponses libres. Ces dernières sont compilées ci-dessous :

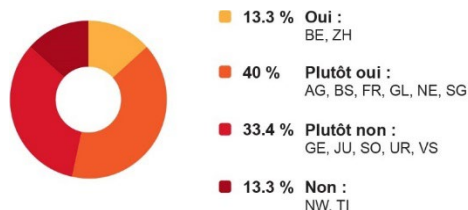
BE	Participation du Secrétaire général du Grand Conseil aux réunions de direction de la Chancellerie d'État
FR	Convention de collaboration
NW	Echanges directs entre le Chancelier d'État et le Secrétaire du Grand Conseil
TI	En cas de nécessité, contact direct entre le Chancelier d'État et le Secrétaire du Grand Conseil
VS	Participation de la Chancellerie d'État lors des séances de contrôle de rédaction des actes législatifs adoptés par le Grand Conseil
SG	Convention sur les services de la Chancellerie d'État à l'attention du Service parlementaire
UR	Si besoin, conclusion d'accords

Les six cantons ayant participé à l'enquête et mentionné que leur Service parlementaire n'est « pas » ou « plutôt pas » indépendant affirment, tous, que le modèle qu'ils appliquent permet de simplifier la coordination entre les pouvoirs législatif et exécutif.



Question : Comme le Service parlementaire est intégré à la Chancellerie d'État, doit-on considérer que la coordination entre les pouvoirs législatif et exécutif est plus simple que dans un système où la Chancellerie d'État et le Service parlementaire sont indépendants ?

Lorsqu'on leur demande si l'indépendance du Service parlementaire exige davantage de coordination entre les pouvoirs législatif et exécutif (par rapport à un système où la Chancellerie d'État serait l'état-major commun des deux pouvoirs), les cantons ayant fait savoir qu'ils disposaient d'un Service parlementaire « indépendant » ou « plutôt indépendant », répondent de la manière suivante :



Question : Comme deux organes distincts (Service parlementaire et Chancellerie d'État) soutiennent administrativement les deux pouvoirs (législatif et exécutif), doit-on considérer que la coordination entre ces deux pouvoirs est plus complexe que dans un système où la Chancellerie d'État est l'organe commun aux deux pouvoirs ?

▼ Provenance des données : entretiens

Lors des entretiens, les difficultés potentielles de coordination entre Service parlementaire et Chancellerie ont été considérées comme un inconvénient de l'indépendance par trois personnes interrogées. Jörg De Bernardi (Chancellerie fédérale) a fait savoir que la coordination pouvait devenir lourde si les parties prenantes devenaient très formalistes, en s'empressant de préciser que ce problème n'avait rien d'actuel à la Confédération et que les contacts informels entre responsables des deux administrations étaient légion (SMS, appels, repas de travail)²⁵¹. La Chancelière d'État genevoise a relevé, quant à elle, qu'il y avait peut-être plus d'efforts de coordination et d'échanges à fournir dans un système séparé²⁵². Le responsable du Service parlementaire lucernois a, quant à lui, souligné que la coordination était simple et efficace grâce au modèle appliqué dans son canton. Selon lui, en cas d'indépendance, il faudrait davantage de

²⁵¹ Entretien avec Jörg De Bernardi, p. 7 (cf. annexe 5).

²⁵² Entretien avec Michèle Righetti-El Zayadi, p. 5 (cf. annexe 5).

concertation et une bonne collaboration entre les personnes impliquées, ce qui est réalisable mais exigeant²⁵³.

Plusieurs autres personnes interrogées se sont positionnées quant à savoir si l'indépendance pouvait véritablement être considérée comme un frein à la coordination entre les deux pouvoirs et/ou entre administrations. Les réponses sont résumées ci-après :

Au niveau fédéral tout d'abord, il a été relevé par Jörg De Bernardi que la coordination, au niveau institutionnel, était garantie par le fait que la Chancellerie fédérale siège, sans droit de vote, au sein de la Délégation administrative des Chambres fédérales et que les Services du Parlement participent, quant à eux, à la Conférence des Secrétaires généraux de l'administration fédérale. Selon ce proche collaborateur du Chancelier fédéral, ces échanges officiels croisés permettent d'assurer le lien entre les deux administrations indépendantes. D'un point de vue plus informel, les contacts entre le Chancelier fédéral et le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale sont très réguliers (chaque semaine ou une fois toutes les deux semaines). Ces échanges portent sur « *l'000 petites choses, des lettres, des projets de lois que le Parlement a demandé d'urgence mais que le Conseil fédéral n'arrive pas à préparer à temps dans les trois langues* »²⁵⁴. La collaboration entre la Chancellerie fédérale et l'administration parlementaire est considérée par Jörg De Bernardi comme très étroite et importante.

Au niveau cantonal, la participation des Chancelleries au sein des organes de direction des Parlements est également décrite comme un moyen institutionnel permettant d'assurer la coordination, notamment en ce qui concerne l'établissement des ordres du jour des séances du pouvoir législatif. À Genève, par exemple, la Chancelière d'État considère que son administration peut jouer le rôle de charnière entre pouvoirs car elle est invitée aux séances du Bureau du Grand Conseil²⁵⁵. Même son de cloche dans le

²⁵³ Entretien avec Silvan Wechsler, p. 1 (cf. annexe 5).

²⁵⁴ Entretien avec Jörg De Bernardi, p. 4 (cf. annexe 5).

²⁵⁵ Entretien avec Michèle Righetti-El Zayadi, p. 1 (cf. annexe 5).

canton du Jura où le Chancelier d'État siège, avec la Présidente ou le Président du Gouvernement, au Bureau du Parlement. Le Secrétaire général du Parlement jurassien participe, quant à lui, aux séances de la Conférence des chefs de Services, ce qui lui permet d'avoir accès aux informations importantes de l'administration cantonale. Selon lui, « *les chefs de Services ont tout intérêt à ce que la collaboration [ndlr : avec le Parlement] fonctionne bien pour qu'un dossier puisse aboutir* »²⁵⁶. À Neuchâtel, le Co-Secrétaire général du Grand Conseil souligne que la Chancelière d'État est invitée à participer à certains points de l'ordre du jour (relatifs à la coordination) des séances du Bureau mais pas à tous²⁵⁷. Sa collègue relève, de son côté, l'importance des séances du Bureau pour assurer une bonne coordination entre pouvoirs²⁵⁸. Le Secrétaire général du législatif du canton de Nidwald note que le Chancelier d'État participe, lui aussi, aux séances du Bureau, avec voix consultative. « *Il donne alors des informations sur ce qui a été décidé par le Gouvernement lors des trois ou quatre dernières semaines et reçoit, en retour, les décisions du Bureau, avant de les transmettre au Gouvernement.* »²⁵⁹ Dans le canton de Zurich, le Secrétaire général du Parlement indique participer de temps à autre aux réunions des cadres de l'administration cantonale²⁶⁰.

À côté des contacts officiels en séances de Bureaux, les échanges informels sont aussi une réalité dans les différents cantons consultés. Dans le canton de Genève, la Chancelière d'État note qu'elle et son équipe sont très régulièrement en lien avec le Secrétariat général du Grand Conseil : « *À chaque session [ndlr : du Grand Conseil], mes collaborateurs qui suivent le Grand Conseil échangent sur les objets à l'ordre du jour, sur le dépôt des documents* »²⁶¹. Dans le canton du Jura, le Secrétaire général du Parlement note que sa proximité avec le Chancelier d'État permet de

²⁵⁶ Entretien avec Fabien Kohler, p. 4 (cf. annexe 5).

²⁵⁷ Entretien avec Matthieu Lavoyer-Boulianne, p. 3 (cf. annexe 5).

²⁵⁸ Entretien avec Inès Gardet, p. 10 (cf. annexe 5).

²⁵⁹ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 5 (cf. annexe 5).

²⁶⁰ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 4 (cf. annexe 5).

²⁶¹ Entretien avec Michèle Righetti-El Zayadi, p. 2 (cf. annexe 5).

régler quotidiennement « *beaucoup de choses* » dans le domaine de la planification²⁶². Selon la Chancelière d'État neuchâteloise, les contacts sont réguliers avec l'administration parlementaire, « *par téléphone, lors de petites réunions* ». « *Dès que quelque chose ne va pas, on s'appelle et on règle le cas.* »²⁶³ Cela dit, selon elle, indépendance du Service parlementaire ou non, il est indispensable que les responsables administratifs concernés réussissent à garder du lien entre eux. « *S'il y a des murs entre les deux administrations, ce n'est pas possible [...] et ce n'est pas efficace au niveau institutionnel.* »²⁶⁴ Le Secrétaire général du Parlement nidwaldien note qu'il est en contact presque tous les jours avec le Chancelier d'État. « *Nos bureaux sont pratiquement l'un à côté de l'autre et les portes restent ouvertes.* »²⁶⁵ À Zurich, le Secrétaire général du Parlement indique s'entretenir par téléphone une à deux fois par mois avec la Chancelière d'État. Un moment est réservé, chaque vendredi matin, pour ces appels²⁶⁶. Le système informatique, nommé « Axomia » et partagé entre le Secrétariat du Grand Conseil et la Chancellerie d'État, est considéré comme un facilitateur dans le domaine des échanges et de la coordination²⁶⁷. Le Vice-Chancelier zurichois relève que les contacts entre la Chancellerie d'État et le Secrétariat général du Parlement sont nombreux. « *Si j'ai une question sur quelque chose qui concerne le Service parlementaire ou les activités du Parlement, je l'appelle [ndlr : le Secrétaire général du Parlement]. Inversement, s'il a une question en lien avec le Gouvernement, c'est lui qui nous téléphone. Nous nous connaissons bien et ça fait longtemps que nous travaillons ensemble. Ça aide pour résoudre les problèmes. Nous sommes toujours orientés vers la recherche de solutions.* »²⁶⁸ Selon lui, l'intégration du Service parlementaire au sein de la Chancellerie d'État ne faciliterait pas nécessairement la coordination. En effet, « *si le Service parlementaire était intégré à la Chancellerie d'État,*

²⁶² Entretien avec Fabien Kohler, p. 5 (cf. annexe 5).

²⁶³ Entretien avec Séverine Despland, p. 2 (cf. annexe 5).

²⁶⁴ Entretien avec Séverine Despland, p. 6 (cf. annexe 5).

²⁶⁵ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 6 (cf. annexe 5).

²⁶⁶ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 4 (cf. annexe 5).

²⁶⁷ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 5 (cf. annexe 5).

²⁶⁸ Entretien avec Peter Hösli, p. 1 (cf. annexe 5).

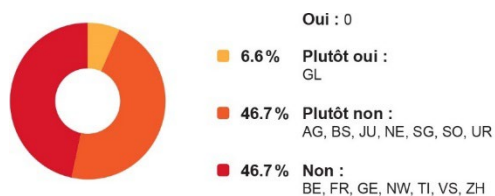
la Chancellerie d'État serait aussi grande qu'un Département à part entière. Les échanges se feraient à peu près de la même manière que maintenant. Ça ne changerait presque rien »²⁶⁹.

Toujours en lien avec la thématique de la coordination entre pouvoirs législatif et exécutif, ainsi qu'entre administrations, le Secrétaire général du Parlement zurichois considère que les éventuels problèmes ne sont en réalité jamais le fait des administrations (Service parlementaire et Chancellerie) mais bien des pouvoirs politiques. « *La coordination pose souvent problème entre les organes politiques mais pas entre les administrations.* »²⁷⁰

5.3.7.2 EN TEMPS DE CRISE

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

La question de savoir si, en situation de crises (exemple : Covid-19), l'indépendance du Service parlementaire peut être considérée comme un frein à une plus grande réactivité étatique a été posée aux quinze cantons ayant affirmé disposer d'un Service parlementaire « indépendant » ou « plutôt indépendant ». Seul un canton (GL), soit 6.6 %, a répondu par « plutôt oui ». Le reste a opté pour « non » (46.7 %) ou « plutôt non » (46.7 %).



Question : En situation de crises (exemple : Covid-19), lorsque des décisions doivent être prises rapidement, est-ce que l'indépendance du Service parlementaire peut être considérée comme un frein à une grande réactivité ?

²⁶⁹ Entretien avec Peter Hösli, p. 3 (cf. annexe 5).

²⁷⁰ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 4 (cf. annexe 5).

▼ Provenance des données : entretiens

Lors des entretiens, aucune personne responsable active dans un canton où l'indépendance du Service parlementaire est une réalité ne mentionne que cette indépendance doit être considérée comme un désavantage dans le cadre de la gestion d'une crise. Tout au plus, certain·e·s, à l'instar du Co-Secrétaire général du Grand Conseil neuchâtelois, notent que le pouvoir législatif a été, par la force des choses, relégué en second plan, étant entendu que les décisions devaient être prises urgemment par le pouvoir exécutif (droit de nécessité). Il note que le Bureau du Grand Conseil était informé par le Conseil d'État mais que ces échanges étaient plutôt à bien plaisir. À l'heure actuelle, le Service parlementaire du canton de Neuchâtel dresse le bilan de la période Covid-19 et réfléchit à introduire quelques correctifs ou garanties²⁷¹. La Chancelière d'État du canton de Neuchâtel souligne, pour sa part, que l'indépendance de l'administration parlementaire n'était pas, en soi, un frein au niveau administratif. « *Le problème de la crise, c'est qu'un moment donné, en raison de l'urgence et de la situation exceptionnelle, le Gouvernement a pris certaines prérogatives normalement réservées au Grand Conseil. [...] Le Grand Conseil s'est senti un peu dépossédé de ses pouvoirs.* »²⁷²

Le Chancelier d'État jurassien reconnaît qu'au plus fort de la crise, le Gouvernement a dû prendre les rênes au détriment du Parlement. « *C'était vraiment par nécessité et pas par volonté de prise de pouvoir de la part du Gouvernement. [...] il y a eu des relations assez étroites entre le Gouvernement et le Bureau du Parlement qui ont été réunis et informés régulièrement.* »²⁷³

À Zurich, le Vice-Chancelier d'État insiste sur le fait que la crise sanitaire correspondait à une situation spéciale et qu'il fallait agir rapidement, quel que soit l'organe concerné. Dans ce contexte particulier, l'indépendance du Service parlementaire n'a pas, selon lui, ralenti les processus. « *On s'est concerté rapidement par téléphone. Nous étions tout à fait d'accord*

²⁷¹ Entretien avec Matthieu Lavoyer-Boulianne, p. 12 (cf. annexe 5).

²⁷² Entretien avec Séverine Despland, p. 5 (cf. annexe 5).

²⁷³ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 5 (cf. annexe 5).

de présenter des projets de lois complets au Parlement et de faire prendre des décisions par le Parlement en l'espace de quelques jours ou de quelques semaines. Tout le monde tirait à la même corde. [...] Cela n'a pas joué un grand rôle que le Service parlementaire soit indépendant. Il s'agissait uniquement, comme c'est souvent le cas, de faire quelque chose ensemble, avec de la bonne volonté. »²⁷⁴ Le chef du Secrétariat général du Parlement estime que l'indépendance de son Service est un atout dans la gestion d'une crise. Cette autonomie du Service parlementaire permet de défendre les intérêts du Parlement face à un Gouvernement qui pourrait être tenté de croire qu'il est seul dans la crise²⁷⁵.

En parlant de défense des intérêts du pouvoir législatif en temps de crise, le Chancelier d'État zougais (lui-même chef d'état-major du Gouvernement et du Parlement) évoque une anecdote intéressante. « *Le règlement d'organisation du Grand Conseil prévoit que, dans des situations particulières, comme une pandémie, le Bureau du Grand Conseil doit échanger avec le Conseil d'État. On a organisé des séances et il fallait savoir si le Grand Conseil continuerait de siéger, où et à quel rythme. Il y a eu un débat politique qui s'est déclenché. Un membre du Conseil d'État a dit « si vous voulez siéger dans une salle de gymnastique, il faut que l'Office cantonal de la santé vous donne la permission ». Là, j'ai dû rappeler que le Grand Conseil était indépendant. C'est au Parlement et à lui-seul de déterminer quand, où et comment il siège. Certes, le Bureau doit contacter l'Office cantonal et suivre ses recommandations, mais c'est le Bureau qui décide au final. J'ai bien rappelé au Conseil d'État que, s'il soumettait la gestion du Parlement, pendant une pandémie, à un Office de l'administration cantonale, il partait dans une mauvaise direction au niveau juridique. Chaque dictature a une fois commencé en soumettant le Parlement. Le Conseil d'État m'a alors demandé de rédiger un avis de droit. Je leur ai répondu « cet avis de droit, je viens de le faire [ndlr : oralement] ». En sachant qu'il faut trouver rapidement des solutions et qu'on n'a pas le temps, j'ai indiqué que je n'acceptais pas que le Conseil*

²⁷⁴ Entretien avec Peter Hösli, p. 5 (cf. annexe 5).

²⁷⁵ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 5 (cf. annexe 5).

d'État et l'administration se mêlent de ce genre de questions. À la fin, ça a été accepté. Je vous garantis que dans le système séparé, tout le monde s'en serait mêlé. »²⁷⁶

De son côté, le Secrétaire général du Grand Conseil du canton de Nidwald ne voit pas de différences significatives entre les différents modèles d'organisation des Services parlementaires. « *Le fait d'avoir un Secrétariat du Parlement indépendant ne représentait ni un avantage, ni un inconvénient.* »²⁷⁷

Dans le canton de Lucerne, le Chancelier d'État se positionne différemment. Selon lui, l'autonomie de l'administration parlementaire aurait donné lieu à des besoins supplémentaires de coordination. À Lucerne, « *la coordination était très simple* »²⁷⁸.

5.3.8 AUGMENTATION DES COÛTS

Inconvénient : la scission entre Services parlementaires et Chancelleries déboucherait sur un manque d'efficacité et générerait des surcoûts, étant entendu que certaines prestations devraient être réalisées à double par le Service parlementaire et la Chancellerie.

Cet inconvénient ressort des réponses au questionnaire et des entretiens que nous avons menés.

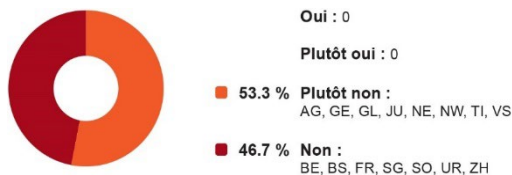
▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

À la question de savoir si des prestations semblables ou identiques sont fournies à double par le Service parlementaire et la Chancellerie d'État, huit cantons sur quinze, soit 53.3 %, répondent « non ». Ils sont sept, soit 46.7 %, à répondre « plutôt non ». Aucun de ces quinze cantons ne répond « oui » ou « plutôt oui ».

²⁷⁶ Entretien avec Tobias Moser, p. 5 (cf. annexe 5).

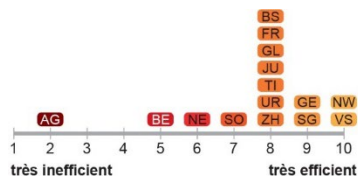
²⁷⁷ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 6 (cf. annexe 5).

²⁷⁸ Entretien avec Vincenz Blaser, p. 6 (cf. annexe 5).



Question : Des prestations semblables ou identiques sont-elles fournies à double (par le Service parlementaire et la Chancellerie d'État, engendrant ainsi des surcoûts

Sur une échelle de 1 à 10 (1 correspondant à « très inefficent » et 10 à « très efficace »), les cantons précités se positionnent de la manière suivante :



Question : Sur une échelle de 1 à 10 (1 correspondant à « très inefficent » et 10 à « très efficace »), où placeriez-vous le système en place dans votre canton (indépendance du Service parlementaire) ?

Sur les six cantons ayant répondu « non » ou « plutôt non » à la question de savoir si leur Service parlementaire était indépendant de la Chancellerie d'État, cinq d'entre eux, soit 83.3 %, considèrent que l'autonomie du Service parlementaire génère des surcoûts.



Question : De manière générale, parmi les arguments en défaveur de l'indépendance du Service parlementaire mentionnés ci-dessous, lesquels jugez-vous pertinents ?

Les deux cantons (AI, ZG) ayant indiqué ne pas disposer d'une unité administrative spécialement dédiée au pouvoir législatif (Service parlementaire) répondent « oui » (ZG) et « plutôt oui » (AI) à la question de savoir si le système en place dans leur canton permet de réaliser des économies

par rapport à un système dual (avec un Service parlementaire et une Chancellerie d'État).

▼ Provenance des données : entretiens

D'un côté, certains estiment que des administrations parlementaires autonomes coûtent plus cher que des administrations intégrées aux Chancelleries. Dans ce groupe, on trouve tout d'abord le responsable du Service parlementaire du canton de Lucerne qui estime que « *si le Service parlementaire doit se charger tout seul de la communication et de l'informatique, il est clair qu'il faut engager du personnel supplémentaire et que ça coûte plus cher. À Lucerne, si le Service parlementaire devait assumer les tâches que la Chancellerie d'État effectue pour lui ou pour le Parlement, il faudrait engager du monde en plus. Je suis convaincu que l'indépendance génère des coûts supplémentaires* »²⁷⁹. Le Chancelier d'État lucernois souligne, quant à lui, que le législatif cantonal est actuellement en train de débattre de l'indépendance du Service parlementaire. Il relève que « *l'argument n° 2 mis en avant par le Gouvernement [ndlr : dans le cadre de ce débat] est que c'est trop cher si l'on sépare le Service parlementaire de la Chancellerie d'État* »²⁸⁰. À la question de savoir si les efforts de coordination résultant de l'indépendance de l'administration parlementaire génèrent des surcoûts, le Chancelier d'État du canton de Zoug, en charge de l'état-major du législatif et de l'exécutif, répond « *bien sûr* »²⁸¹. On trouve également Jörg De Bernardi, proche collaborateur du Chancelier fédéral, pour soutenir, dans une moindre mesure, que l'indépendance de l'administration parlementaire peut avoir pour conséquence des charges supplémentaires. Selon lui, « *il y a des coûts pour gérer une organisation, qui sont des coûts horizontaux et qu'on n'aurait pas si on était une unité intégrée [ndlr : Services du Parlement et Chancellerie fédérale]* ». Il s'empresse toutefois de préciser que « *ces coûts ne sont pas énormes* »²⁸². Nous noterons encore que le chef du Service parlementaire

²⁷⁹ Entretien avec Silvan Wechsler, p. 6 (cf. annexe 5).

²⁸⁰ Entretien avec Vincenz Blaser, p. 1 (cf. annexe 5).

²⁸¹ Entretien avec Tobias Moser, p. 4 (cf. annexe 5).

²⁸² Entretien avec Jörg De Bernardi, p. 6 (cf. annexe 5).

genevois reconnaît que, dans son canton, chaque pouvoir (législatif et exécutif) dispose de sa propre équipe d’huissières et d’huissiers. Il note : « À Genève, on en a un nombre probablement supérieur aux besoins concrets. »²⁸³ Ceci s’explique par le fait que « la séparation [ndlr : entre Service parlementaire et Chancellerie d’État] s’est faite de manière pure et dure, presque du jour au lendemain, sans qu’il y ait un débat, comme ça a été le cas dans d’autres cantons, en disant « on va délimiter les tâches qu’on peut assumer conjointement dans un souci d’efficacité et autres, et celles où il faut vraiment qu’il y ait une séparation ». Pour nous, la séparation a été totale, dans tous les domaines, en disant « maintenant que vous voulez être indépendants, vous vous débrouillez seuls »²⁸⁴. Nous pouvons encore citer l’avis de la Chancelière d’État neuchâteloise qui voit un lien entre l’autonomie des Services parlementaires et l’augmentation des effectifs desdits Services. Selon elle, « quand on rend une administration indépendante, ça va rarement dans le sens d’une diminution des effectifs »²⁸⁵.

De l’autre côté, on trouve des personnes arguant que l’indépendance des Services parlementaires ne doit pas être considérée comme une source d’inefficience, étant entendu qu’un soutien administratif doit, de toute manière, être apporté au Parlement, que l’administration parlementaire soit indépendante ou non. Ici, on trouve tout d’abord le Secrétaire général du Grand Conseil du canton de Nidwald qui estime que l’indépendance, en soi, ne peut pas générer des surcoûts. Selon lui, « ça pourrait coûter plus cher à condition qu’on engage plus de monde [...]. Si l’on considère l’État ou un canton dans son ensemble, le fait que la personne d’un Service parlementaire soit employée par une Chancellerie ou par le Service parlementaire lui-même ne joue pas un grand rôle au niveau des coûts. La dépense pour le travail est plus ou moins la même. C’est certes un autre budget mais, pour le canton, au final, ça ne coûte pas plus cher »²⁸⁶. Même son de cloche à Neuchâtel où la Co-Secrétaire générale du Grand

²⁸³ Entretien avec Laurent Koelliker, p. 6 (cf. annexe 5).

²⁸⁴ Entretien avec Laurent Koelliker, p. 5 (cf. annexe 5).

²⁸⁵ Entretien avec Séverine Despland, p. 4 (cf. annexe 5).

²⁸⁶ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 7 (cf. annexe 5).

Conseil relève ne pas avoir l'impression que le modèle appliqué dans son canton donne lieu à des redondances dans les prestations fournies par l'administration parlementaire et la Chancellerie d'État. Elle reconnaît toutefois qu'« avec un rattachement administratif à la Chancellerie, il y aurait peut-être des tâches qui seraient centralisées, par exemple, la comptabilité »²⁸⁷. À la question de savoir si l'autonomie de l'administration parlementaire génère des doublons entre le Service parlementaire et la Chancellerie d'État, Emanuel Brügger ne répond pas « oui » ou « non » de manière catégorique mais considère que cela va dépendre de la cohérence du système : « Dans un petit canton, il faut mettre en place des structures de manière intelligente. [...]. Le Service parlementaire peut utiliser les ressources de la Chancelleries, comme à Nidwald. Cela dit, même dans les grands cantons, de nombreux services sont encore assurés par la Chancellerie d'État. Je pense par exemple au service en charge des impressions. Dans presque tous les cantons, ce genre de prestations revient à la Chancellerie d'État. Il en est de même pour le service des huissiers, même à Zurich »²⁸⁸. S'agissant justement du canton de Zurich, le Secrétaire général du Parlement considère que « les coûts générés par les services du Parlement sont réduits dans l'administration. C'est un jeu à somme nulle »²⁸⁹. Il indique encore croire qu'« un Service parlementaire indépendant ne coûte pas plus cher » tout en plaidant pour des administrations parlementaires relativement petites en termes d'effectifs mais pouvant faire appel à l'administration générale (gouvernementale) : « L'administration qui est placée sous le Gouvernement doit aussi travailler pour le Parlement, en même temps [...]. [ndlr : C'est] bien moins coûteux d'avoir une grande administration dirigée par le Gouvernement mais qui travaille pour les deux pouvoirs. [...]. Par ailleurs, le Gouvernement et le Parlement doivent avoir deux petites administrations comme états-majors »²⁹⁰. De son côté, la Chancelière d'État genevoise met en doute les

²⁸⁷ Entretien avec Inès Gardet, p. 9 (cf. annexe 5).

²⁸⁸ Entretien avec Emanuel Brügger, p. 7 (cf. annexe 5).

²⁸⁹ Courriel envoyé par Moritz von Wyss en date du 19 février 2023.

²⁹⁰ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 1 (cf. annexe 5).

économies potentielles résultant de l'intégration d'un Service parlementaire au sein d'une Chancellerie d'État. Selon elle, « *si on [ndlr : la Chancellerie d'État] devait regrouper tout le monde, je ne suis pas sûre qu'on économiserait beaucoup de choses et je ne suis pas sûre que l'organisation actuelle coûte beaucoup plus cher* »²⁹¹.

▼ Provenance des données : comptes 2021 des cantons

Nous avons compilé les données comptables des charges imputables aux administrations parlementaires des 26 cantons (coûts de personnel (sans les indemnités des Parlementaires), infrastructures, etc.) dans l'objectif de pouvoir confirmer ou infirmer que l'indépendance des Services parlementaires génère effectivement des surcoûts. Malheureusement, nous nous devons de relever que les données comptables des cantons ne sont pas comparables sans un travail conséquent. Il est donc renoncé à la présentation de ces données.

5.3.9 INSTALLATION D'UN CLIMAT CONFLICTUEL

Inconvénient : le processus visant à rendre les Services parlementaires indépendants des Chancelleries pourrait, dans certains cas, laisser des traces et déboucher sur un climat conflictuel entre pouvoirs et/ou entre administrations.

Cet inconvénient ressort des réponses au questionnaire et des entretiens que nous avons menés.

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

À la question ouverte de savoir quels sont les inconvénients de l'indépendance des Services parlementaires, le canton de Neuchâtel relève que le processus d'autonomisation est susceptible de « *durcir les fronts* » entre les pouvoirs législatif et exécutif. À la même question, le canton de Saint-Gall note que l'indépendance de l'administration parlementaire peut déboucher sur un risque de conflit avec le pouvoir exécutif.

²⁹¹ Entretien avec Michèle Righetti-El Zayadi, p. 5 (cf. annexe 5).

▼ Provenance des données : entretiens

En entretien, le responsable du Service parlementaire du canton de Genève relève que le climat conflictuel dans lequel l'indépendance de son Service a été décidée a laissé des traces par la suite. À ce propos, il utilise le terme de « *reliques* »²⁹². Cela dit, c'est sans doute la Co-Secrétaire générale du Grand Conseil neuchâtelois qui mentionne cet inconvénient avec le plus de clarté : « *Même des années après [ndlr : l'indépendance], on entendait encore des fois des vestiges de cette prise d'indépendance. Les gens attendaient qu'on se casse un peu la figure, je crois [...]. Au départ, on avait l'impression qu'on nous mettait des bâtons dans les roues quand on demandait quelque chose* »²⁹³.

5.3.10 ISOLEMENT DU SERVICE PARLEMENTAIRE

Inconvénient : le détachement des Services parlementaires des Chancelleries aurait pour conséquence d'isoler les premiers des autres administrations rattachées au pouvoir exécutif.

Cet inconvénient ressort d'une réponse au questionnaire et des entretiens que nous avons menés.

▼ Provenance des données : réponses au questionnaire

À la question ouverte de savoir quels sont les inconvénients de l'indépendance des Services parlementaires, le canton du Jura répond que, dans un tel cas de figure, « *le Service parlementaire peut paraître isolé au sein de l'administration* ». Aucun autre canton ne mentionne ce désavantage.

▼ Provenance des données : entretiens

Selon le Sautier genevois, l'isolement auquel son administration est parfois confrontée doit être considéré comme un inconvénient résultant de l'indépendance des Services parlementaires. « *Parfois, on est oublié de l'administration. Quand il y a des règles générales qui sont émises ou des consultations qui sont faites, le Secrétariat du Grand Conseil passe des*

²⁹² Entretien avec Laurent Koelliker, p. 3 (cf. annexe 5).

²⁹³ Entretien avec Inès Gardet, p. 6 (cf. annexe 5).

*fois à la trappe et on en entend parler quelques semaines plus tard. [...]. Certains, au niveau de l'exécutif, ont trop intégré le fait qu'on était indépendant et ils nous ont un peu éjectés. Donc nous, on continue néanmoins à vouloir insister sur le fait qu'on fait quand même partie de l'administration. »*²⁹⁴

Dans le canton du Jura, où le Service parlementaire fut complètement indépendant de 2007 à 2015 (avant d'être rattaché administrativement à la Chancellerie d'État), le Secrétaire général du Parlement de l'époque (actuel Chancelier d'État) utilise le terme d'« *électron libre* »²⁹⁵ pour qualifier le Service parlementaire.

Pour éviter cet isolement, la Confédération a mis en place un système d'échange de personnel entre les Services du Parlement et certains Départements. Selon le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale, « *c'est bien de faire circuler les collaborateurs [pour] qu'ils aient une vision aussi bien du travail gouvernemental que du travail parlementaire* »²⁹⁶.

²⁹⁴ Entretien avec Laurent Koelliker, p. 9 (cf. annexe 5).

²⁹⁵ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 1 (cf. annexe 5).

²⁹⁶ Entretien avec Philippe Schwab, pp. 5-6 (cf. annexe 5).

6 ANALYSES ET DISCUSSIONS

Dans cette partie du travail, nous cherchons à faire la synthèse entre les aspects ressortant du cadre théorique (cf. 3 Cadre théorique) et les données que nous avons récoltées (cf. 5 Présentation des résultats).

6.1 ÉTAT DES LIEUX

6.1.1 SITUATION ACTUELLE

6.1.1.1 AU NIVEAU FÉDÉRAL

En combinant le cadre théorique aux données issues de nos recherches sur internet et des entretiens menés avec Philippe Schwab et Jörg De Bernardi, nous pouvons relever que les Services du Parlement sont considérés, à ce jour, comme une administration indépendante de la Chancellerie fédérale, cela ne remettant toutefois pas en question la nécessaire coordination entre ces deux structures (nous y reviendrons plus loin).

6.1.1.2 AU NIVEAU CANTONAL

Forts de l'autonomie organisationnelle qui leur est garantie par l'article 47 alinéa 2 Cst., les cantons agencent leurs administrations comme bon leur semble. Cette liberté donne lieu à une diversité organisationnelle sur laquelle il convient ici de s'arrêter.

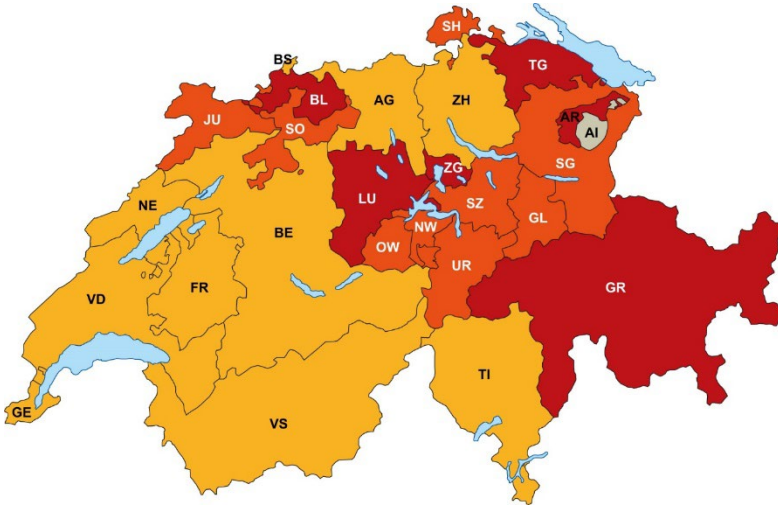
Comme relevé dans le cadre théorique (cf. 3 Cadre théorique), Eliane Kohlbrenner distingue trois modèles d'organisation des administrations parlementaires, à savoir :

1. Modèle de séparation (« Trennmodell »), où le Service parlementaire et la Chancellerie d'État sont indépendants (cantons en **jaune** sur la carte ci-dessous) ;

2. Modèle de coopération administrative, où l'administration parlementaire est indépendante de fait de l'administration gouvernementale mais rattachée administrativement à la Chancellerie d'État (cantons en orange) ;
3. Modèle de coopération intégrée, où le Service parlementaire fait partie intégrante de la Chancellerie d'État (absence d'indépendance de l'administration parlementaire) (cantons en rouge).

En partant du troisième au premier modèle, on constate une forme de gradation dans l'indépendance. Dans le troisième modèle (coopération intégrée), on remarque que l'autonomie est pour ainsi dire absente. C'est la Chancellerie d'État qui gère le Service parlementaire et prend les décisions opérationnelles qui s'imposent. Bien sûr, ce modèle n'interdit pas à la Chancellerie d'État de tenir compte de l'avis du personnel parlementaire avant d'arrêter ses positions. Dans le second modèle (coopération administrative), l'administration parlementaire reçoit ses directives des organes législatifs (Bureau principalement). Elle est donc indépendante de fait mais cette autonomie est limitée par un rattachement administratif à la Chancellerie d'État. Ce dernier restreint la liberté du Service parlementaire dans des certains domaines, par exemple lorsqu'il s'agit d'engager du personnel, d'établir les budgets, d'acquérir des logiciels informatiques ou d'acheter du matériel de bureau. Ce n'est que dans le premier modèle (séparation) que l'administration parlementaire est autonome par rapport à la Chancellerie d'État et ne dépend donc que des organes du Parlement.

Sur la base des réponses au questionnaire, des entretiens menés et de nos recherches sur internet, nous pouvons établir la carte de la Suisse suivante :



Il s'agit en quelque sorte d'une image actualisée de la Suisse qui vient compléter la littérature contemporaine sur les administrations parlementaires en Suisse. En cela, notre travail apporte une plus-value.

On notera que les cantons de Zoug et d'Appenzell Rhodes-Intérieures ont mentionné, dans leurs réponses au questionnaire, ne pas disposer d'administration parlementaire à proprement parler, ce qui les rendrait, de fait, inclassables dans un des trois modèles. Cette absence d'unité administrative dédiée au pouvoir législatif a pu être vérifiée s'agissant du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (en gris sur la carte). La situation s'avère moins évidente dans le canton de Zoug où le Chancelier d'État a relevé, lors de son entretien, qu'« *au sein de la Chancellerie d'État, il y a deux Services : le Service parlementaire (Parlamentsdienst) et le Service du Conseil d'État (Regierungsratsdienst)* »²⁹⁷. Cette affirmation nous pousse à considérer qu'une unité administrative – certes intégrée à la Chancellerie d'État – est belle et bien dédiée au soutien du pouvoir législatif zougais. Dans ce contexte, nous faisons le choix d'intégrer le canton de Zoug

²⁹⁷ Entretien avec Tobias Moser, p. 1 (cf. annexe 5).

dans la catégorie des cantons appliquant le modèle de coopération intégrée (en rouge ci-dessus).

L'analyse de la carte nous amène à constater ce qui suit :

- Tous les cantons romands (à l'exception de celui du Jura) ont opté pour le modèle de séparation. Cette réalité pousse à considérer que les cantons francophones (ou même latins avec celui du Tessin) voient en l'indépendance de l'administration parlementaire une solution adéquate et partagent une même conception de la séparation des pouvoirs. Les causes de cet attrait « culturel » pour le modèle de séparation mériteraient d'être creusées.
- Plus le canton est peuplé, plus il aura tendance à appliquer le modèle de séparation. Dans les dix cantons les plus peuplés de Suisse, on retrouve huit cantons appliquant le modèle de séparation (voir tableau ci-après). On pourrait partir du principe qu'à l'inverse, les cantons les moins peuplés seraient ceux appliquant le modèle de coopération intégrée, caractérisé par une absence d'indépendance. Tel n'est pas le cas en réalité. En effet, les cantons appliquant le modèle de coopération intégrée sont majoritairement des cantons moyennement peuplés.

	Population ²⁹⁸	Modèle appliqué
ZH	1'564'662	Modèle de séparation
BE	1'047'473	Modèle de séparation
VD	822'968	Modèle de séparation
AG	703'086	Modèle de séparation
SG	519'245	Modèle de coopération administrative
GE	509'448	Modèle de séparation
LU	420'326	Modèle de coopération intégrée
VS	253'209	Modèle de séparation
TI	352'181	Modèle de séparation

²⁹⁸ État au 31 décembre 2021 (données de l'Office fédéral de la statistique : www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/statistique-regions/portraits-regionaux-chiffres-cles/cantons.assetdetail.20784339.html, consulté le 18 juillet 2023).

FR	329'809	Modèle de séparation
BL	292'817	Modèle de coopération intégrée
TG	285'964	Modèle de coopération intégrée
SO	280'245	Modèle de coopération administrative
GR	201'376	Modèle de coopération intégrée
BS	196'036	Modèle de séparation
NE	176'166	Modèle de séparation
SZ	163'689	Modèle de coopération administrative
ZG	129'787	Modèle de coopération intégrée
SH	83'995	Modèle de coopération administrative
JU	73'798	Modèle de coopération administrative
AR	55'585	Modèle de coopération intégrée
NW	43'894	Modèle de coopération administrative
GL	41'190	Modèle de coopération administrative
OW	38'435	Modèle de coopération administrative
UR	37'047	Modèle de coopération administrative
AI	16'360	Pas d'administration parlementaire

- Plus le produit intérieur brut (PIB) d'un canton est élevé, plus le modèle de séparation a des chances de se voir appliqué dans ledit canton. On remarque que, dans les dix cantons au plus fort PIB de Suisse, sept d'entre eux appliquent le modèle de séparation. Cette corrélation nous pousse à nous demander si ce modèle ne serait pas principalement l'apanage des cantons « riches ». Nous y reviendrons plus loin (cf. 7 Recommandations).

	PIB ²⁹⁹	Modèle appliqué
ZH	149'004 mio	Modèle de séparation
BE	80'209 mio	Modèle de séparation
VD	56'898 mio	Modèle de séparation
GE	51'976 mio	Modèle de séparation
AG	43'590 mio	Modèle de séparation

²⁹⁹ PIB en 2020 (données de l'Office fédéral de la statistique : www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/economie-nationale/comptes-nationaux/produit-interieur-brut-canton.assettetail.23526471.html, consulté le 18 juillet 2023).

SG	38'041 mio	Modèle de coopération administrative
BS	37'168 mio	Modèle de séparation
TI	29'311 mio	Modèle de séparation
LU	28'176 mio	Modèle de coopération intégrée
BL	20'567 mio	Modèle de coopération intégrée
ZG	20'029 mio	Modèle de coopération intégrée
VS	19'194 mio	Modèle de séparation
FR	19'180 mio	Modèle de séparation
SO	18'029 mio	Modèle de coopération administrative
TG	17'208 mio	Modèle de coopération intégrée
NE	15'343 mio	Modèle de séparation
GR	14'519 mio	Modèle de coopération intégrée
SZ	9'876 mio	Modèle de coopération administrative
SH	7'244 mio	Modèle de coopération administrative
JU	4'687 mio	Modèle de coopération administrative
AR	3'190 mio	Modèle de coopération intégrée
NW	2'867 mio	Modèle de coopération administrative
GL	2'763 mio	Modèle de coopération administrative
OW	2'564 mio	Modèle de coopération administrative
UR	1'985 mio	Modèle de coopération administrative
AI	1'043 mio	Pas d'administration parlementaire

6.1.2 ÉVOLUTION HISTORIQUE

6.1.2.1 AU NIVEAU FÉDÉRAL

En combinant les données issues de nos recherches (Feuilles fédérales) et des entretiens menés avec Philippe Schwab et Jörg De Bernardi, nous constatons que le processus d'autonomisation de l'administration parlementaire fédérale est le fruit d'une assez lente évolution. La question de l'indépendance des Services du Parlement a émergé dans le débat politique en 1967, par le dépôt de la motion Conzett. Ce dépôt n'est pas étranger au scandale des Mirages qui avait éclaté en 1964. Il aura finalement fallu attendre la révision totale de la Constitution (1999) pour que l'admi-

nistration parlementaire devienne pleinement indépendante de la Chancellerie fédérale. Cela étant, depuis 1972 déjà, bien que rattachés à la Chancellerie fédérale, les Services du Parlement étaient indépendants de fait (modèle de coopération administrative) et jouissaient d'une autonomie organisationnelle conséquente (cf. entretien avec Philippe Schwab).

Il convient de rappeler qu'avant 1999, la dépendance des Services du Parlement à la Chancellerie fédérale découlait d'une disposition constitutionnelle (article 105 alinéa 1 aCst.). Cet article prévoyait que la Chancellerie fédérale était chargée tant bien du secrétariat de l'Assemblée fédérale que de celui du Conseil fédéral. Sans modification de cette base constitutionnelle, l'autonomisation totale de l'administration parlementaire ne pouvait devenir réalité. Il aura donc fallu attendre la révision totale de la Constitution pour passer pleinement au modèle de séparation. Avant cette révision totale, les Chambres fédérales s'étaient toujours refusées à soumettre la modification du seul article 105 aCst., considérant qu'une modification aussi spécifique aurait eu peu de chances d'être approuvée à la double majorité (peuple et cantons).

6.1.2.2 AU NIVEAU CANTONAL

Dans les cantons, on remarque que le débat n'a pas été initié aussi rapidement qu'au niveau fédéral. Bien que les cantons de Genève et de Zurich puissent être considérés comme des pionniers, le début du processus d'autonomisation des administrations parlementaires ne remonte qu'à la toute fin du XX^e siècle (indépendance actée en 1996 à Zurich et en 1997 à Genève). Dans ces deux cas, la décision du pouvoir législatif de disposer d'une administration qui lui soit propre n'a pas été le fruit d'un long processus. Au contraire, les entretiens que nous avons menés soulignent que cette décision fut rapidement prise et qu'elle fut la conséquence de tensions entre pouvoirs. Dans ces cantons, l'autonomisation semble pouvoir être vue comme une réponse du pouvoir législatif à un sentiment d'infériorité par rapport au pouvoir exécutif.

Suite au mouvement initié à Zurich et à Genève, on remarque que, dans une période d'une vingtaine d'années, huit cantons ont décidé de passer au modèle de séparation :

	Année
ZH	1996
GE	1997
VS	2000
BS	2004
AG	2005
FR	2005
JU	2007
BE	2013
NE	2013
TI	2015

Le canton du Jura est un cas particulier dans le sens où le législateur a choisi, en 2007, d'appliquer le modèle de séparation avant de revenir sur sa décision et d'opter finalement, dès 2015, pour le modèle de coopération administrative (caractérisé par une indépendance moins marquée). Ce changement de système s'explique par une volonté de réduction des coûts (programme cantonal d'économies).

On relèvera encore que, parmi les cantons appliquant actuellement le modèle de séparation (AG, BE, FR, GE, NE, TI, VD, VS, ZH), celui de Berne peut aussi être considéré comme un cas spécifique. En effet, bien que la Loi sur le Grand Conseil rende le Service parlementaire indépendant de l'administration gouvernementale (cf. article 91 LGC : « *Le Grand Conseil dispose de Services parlementaires* »³⁰⁰), la Constitution bernoise, à son article 92 alinéa 2, maintient la Chancellerie d'État comme état-major commun du Grand Conseil et du Conseil-exécutif et la charge d'assurer les rapports entre ces deux autorités. Force est de constater que, malgré

³⁰⁰ On soulignera ici que la formulation adoptée par le législateur bernois reprend celle retenue par le Constituant fédéral (cf. art. 155 Cst. : « *L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement* »).

l'indépendance de l'administration parlementaire bernoise et le classement du canton de Berne dans la catégorie des cantons appliquant le modèle de séparation, la Chancellerie d'État garde toujours une certaine forme de prééminence dans les rapports entre pouvoirs.

À côté des cantons appliquant le modèle de séparation, il ne faut pas perdre de vue les cantons ayant fait le choix d'une indépendance moins marquée, en appliquant le modèle de coopération administrative. On se doit de considérer que ces cantons ont aussi suivi le mouvement d'autonomisation lancé par les cantons de Zurich et Genève. Le passage du modèle de coopération intégrée (pas d'indépendance) au modèle de coopération administrative a touché les cantons suivants :

	Année
NW	1998
SH	2004
OW	2009
UR	2011
SG	2016
GL	2018
SO	2021

Au vu de ce qui précède, on constate que, même si une partie des cantons a choisi de maintenir le modèle de coopération intégrée (sans indépendance), la majeure partie des cantons a, dans les vingt dernières années, opté pour un modèle laissant place à une indépendance accrue de l'administration parlementaire par rapport à la Chancellerie d'État (modèle de séparation ou modèle de coopération administrative). En quelque sorte, il semble possible de considérer qu'une vague d'autonomisation a touché les cantons depuis la fin du XX^e siècle. On peut y voir une forme d'effet « boule de neige » (évoqué par la Chancelière d'État du canton de Neuchâtel et le Chancelier d'État jurassien).

6.2 FACTEURS EXPLICATIFS

Parmi les six facteurs explicatifs présentés dans nos données (cf. 5 Présentation des résultats), deux d'entre eux peuvent être combinés aux éléments ressortant du cadre théorique. Il s'agit des facteurs explicatifs suivants :

1. Séparation des pouvoirs
2. Infériorité supposée du législatif

Les quatre autres facteurs (champ de tension entre les pouvoirs ; phénomène de mode ; facteur humain ; majorité politique différente d'un pouvoir à l'autre) ressortent des réponses au questionnaire ou des entretiens que nous avons menés mais ne peuvent pas être mis en relation avec la littérature consultée.

6.2.1 SÉPARATION DES POUVOIRS

L'enquête menée auprès des administrations cantonales révèle que 86.7 % des quinze cantons ayant indiqué disposer d'une administration parlementaire « indépendante » ou « plutôt indépendante » considèrent que la volonté d'appliquer plus strictement le principe de la séparation des pouvoirs doit être vue comme un facteur explicatif du processus d'autonomisation de leur Service parlementaire. Ce pourcentage élevé nous amène à un premier constat : la séparation des pouvoirs est un principe qui s'inscrit au cœur de la thématique de l'indépendance des administrations chargées de soutenir le pouvoir législatif.

En guise de synthèse, nous pouvons retenir les enseignements suivants :

- Comme le relève le Professeur Pascal Mahon, la littérature ne s'accorde pas sur une seule et même définition du principe de la séparation des pouvoirs. Quand bien même on retrouve ce principe dans tous les États démocratiques, on constate qu'il n'existe pas d'interprétation commune. En cela, la séparation des pouvoirs doit être qualifiée de principe mouvant, dont la traduction institutionnelle varie d'un État à l'autre, d'une période à l'autre.

- Il existe différentes conceptions de la séparation des pouvoirs – conception classique et théorie des *checks and balances* – mais celles-ci ne disent encore rien de la manière dont les administrations de premier niveau (chargées de soutenir les pouvoirs législatif et exécutif) doivent être organisées. En ce sens, les États disposent d'une marge de manœuvre conséquente (cf. entretien avec Pascal Mahon).
- La conception classique de la séparation des pouvoirs est caractérisée par une rigidité marquée. Cette dernière découle de l'application des principes de spécialisation et d'indépendance, eux-mêmes associés à la séparation fonctionnelle et organique des pouvoirs (cf. 3.3.1 Conception classique). Cette rigidité donne lieu à une structure en silo où les pouvoirs législatif et exécutif ne collaborent pour ainsi dire pas. Face à cette absence de liens entre pouvoirs, on peut imaginer que les modèles d'organisation dits coopératifs (modèle de coopération administrative, modèle de coopération intégrée) ne soient pas admissibles. Dans la conception classique, seul le modèle de séparation – appliqué de manière rigide lui aussi – semble être envisageable. On peut citer ici en exemple le modèle américain avec ses administrations parlementaire et gouvernementale équivalentes et concurrentes. Même le modèle de séparation tel qu'appliqué en Suisse au niveau fédéral ou dans certains cantons – avec la possibilité offerte à l'administration parlementaire de faire appel à l'administration gouvernementale – semble contrevenir à l'esprit de la conception classique.
- La théorie des *checks and balances* laisse, quant à elle, la place à une coopération entre les pouvoirs législatif et exécutif. L'accent est mis sur les interactions entre ces organes étatiques qui ont malgré tout une existence propre. On relèvera ici que les modèles d'organisation connus en Suisse semblent davantage en adéquation avec cette conception de la séparation des pouvoirs.

- Quand bien même le principe de la séparation des pouvoirs est une réalité dans toutes les collectivités étudiées (Confédération, cantons), on remarque que la diversité est de mise quant à la traduction de ce principe dans l'organisation administrative. En effet, ce ne sont pas moins de trois modèles différents qui trouvent application en Suisse (modèles de séparation, de coopération administrative, de coopération intégrée).
- 66 % des cantons ayant indiqué disposer d'une administration parlementaire « indépendante » ou « plutôt indépendante » de l'administration générale considèrent que le principe de la séparation des pouvoirs est mis à mal dans un État où le Service parlementaire dépend de la Chancellerie. À l'inverse, les six cantons avec des Services parlementaires « dépendants » contredisent majoritairement (83.3 %) cet avis. On constate ainsi qu'en fonction du modèle appliqué, les cantons se positionnent différemment. Les cantons avec indépendance (modèle de séparation et modèle de coopération administrative) soutiennent que le principe de la séparation des pouvoirs implique une autonomie des Services parlementaires alors que les cantons sans indépendance se positionnent majoritairement de façon opposée.
- Les entretiens que nous avons menés confirment le constat précité, à savoir qu'en fonction du canton dans lequel les personnes se trouvent, leur conception de la séparation des pouvoirs va varier. À titre exemplatif, un.e responsable d'un Service parlementaire d'un canton appliquant le modèle de séparation va, dans la plupart des cas, considérer que le principe de la séparation des pouvoirs implique une autonomie de l'administration parlementaire par rapport à la Chancellerie. L'avis ne sera généralement pas le même si la personne est employée au sein d'un Service parlementaire d'un canton appliquant le modèle de coopération intégrée. Cela étant dit, même à l'intérieur d'un canton, les positions vont parfois diverger en fonction du poste occupé par la personne interrogée. À ce propos, l'exemple genevois mérite

d'être cité : alors que le Sautier (chef du Service parlementaire) estime que l'introduction du modèle de séparation a permis d'ancrer le principe de la séparation des pouvoirs sur le plan organisationnel (autrement dit : avant, ledit principe n'existait pas vraiment au niveau organisationnel), la Chancelière d'État postule qu'une administration partagée entre législatif et exécutif ne mettrait pas à mal le principe de la séparation des pouvoirs.

- La seule instance judiciaire cantonale ayant eu à se prononcer sur la question de savoir si un rattachement administratif d'un Service parlementaire à une Chancellerie d'État était contraire au principe de la séparation des pouvoirs est la Cour constitutionnelle jurassienne. Cette dernière a conclu, dans son arrêt de 2015, que tel n'était pas le cas. Le principe de la séparation des pouvoirs n'impose pas une indépendance entre les administrations parlementaire et gouvernementale. La question de savoir si le Secrétariat parlementaire doit être intégré ou non au sein de la Chancellerie d'État relève de choix politico-institutionnels du législateur et non du principe de la séparation des pouvoirs. Cet avis est partagé par le Professeur Pascal Mahon qui rappelle que les pouvoirs législatif et exécutif se doivent de collaborer. La Suisse applique une conception concertative ou collaborationnelle de la séparation des pouvoirs, ce qui permet d'admettre différents modes de collaboration (modèles de collaboration administrative et de collaboration intégrée).
- Comme dernier constat, il y a lieu de retenir, comme l'a relevé Pascal Mahon, que tant qu'une Constitution ne prévoit pas expressément que l'administration parlementaire soit indépendante de l'administration gouvernementale et du Gouvernement, tous les modèles présentés dans ce travail peuvent être appliqués et ce, en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs.

6.2.2 INFÉRIORITÉ SUPPOSÉE DU POUVOIR LÉGISLATIF

Séparation des pouvoirs oblige, différents organes se répartissent les nombreuses tâches assignées constitutionnellement à l'État. Les pouvoirs législatif et exécutif sont sans conteste les organes dont les relations sont les plus nombreuses, ne serait-ce que dans le cadre de la procédure parlementaire. Ces rapports, qui s'inscrivent, comme nous l'avons vu plus haut, dans une conception concertative de la séparation des pouvoirs, conduisent parfois à des déséquilibres institutionnels. Vérifiés ou supposés, ces derniers peuvent déboucher sur une volonté d'un des deux pouvoirs de revoir les rapports de force.

La thématique des relations entre pouvoirs législatif et exécutif a été abondamment évoquée lors des entretiens que nous avons menés (cf. 5.2.2 Infériorité supposée du pouvoir législatif). En effet, neuf personnes interrogées sur treize s'y sont arrêtées plus ou moins longuement, en considérant, pour la plupart, que les Parlements se trouvent globalement dans une position d'infériorité par rapport aux Gouvernements. De l'avis général, ce déséquilibre proviendrait du fait que le pouvoir législatif est composé de miliciennes et de miliciens tandis que le pouvoir exécutif est caractérisé par le professionnalisme de ses membres et soutenu par une administration spécialisée.

Deux personnes interrogées, à savoir la Co-Secrétaire générale du Grand Conseil neuchâtois et le Sautier genevois, considèrent cette infériorité supposée comme étant l'une des causes de l'autonomisation de l'administration parlementaire. Selon Inês Gardet, la décision du législatif neuchâtois de disposer d'un Service indépendant de la Chancellerie d'État est le résultat d'une volonté de ce pouvoir « *de s'affirmer, de se mettre à niveau, peut-être même de se mettre au-dessus, mais en tout cas pas de rester en-dessous [ndlr : du Conseil d'État]* »³⁰¹. De l'avis du responsable du Secrétariat général du Grand Conseil genevois, l'autonomisation de l'administration parlementaire résulte, entre autres, d'un sentiment de dévalorisation du Parlement.

³⁰¹ Entretien avec Inês Gardet, p. 5 (cf. annexe 5).

Les deux représentants du canton de Zurich (Secrétaire général du Parlement et Vice-Chancelier d'État) ne partagent pas la position selon laquelle, en Suisse, les Parlements seraient plus faibles que les Gouvernements. Selon eux, les Parlements ont un poids tout à fait considérable. Selon Moritz von Wyss, la puissance d'un Gouvernement (avec l'administration qui lui est dédiée) est compensée par la position constitutionnellement forte du Parlement, tant au niveau fédéral que cantonal.

Signe de l'importance de la thématique des rapports de force entre pouvoirs, la littérature consultée s'y intéresse passablement et établit même des classements entre pays, respectivement entre cantons, sur l'équilibre entre Parlement et Gouvernement.

Deux classements³⁰² placent la Suisse (Confédération) au premier rang des pays dont l'équilibre entre pouvoirs législatif et exécutif est le plus grand. Comme le relève Adrian Vatter, tel ne fut toutefois pas toujours le cas. En effet, la période allant du début de la Première Guerre mondiale aux années 1960 fut marquée par un effacement de l'Assemblée fédérale au profit du Conseil fédéral. En raison des deux Guerres mondiales et du développement de l'administration fédérale, l'exécutif s'est vu confier de nombreuses nouvelles tâches, au détriment du pouvoir législatif. Il aura fallu attendre certains scandales, dont celui des Mirages en 1964, pour assister à un processus de rééquilibrage des forces. Il n'est pas inintéressant de constater que la première fois que l'indépendance de l'administration parlementaire a été évoquée (motion Conzett) remonte à 1967, soit au terme de la période précitée. Dans ce contexte, il sied de reconnaître que le déséquilibre entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral peut être considéré comme un des éléments déclencheurs du processus d'automatisation de l'administration parlementaire.

Dans les cantons, la réalité est plutôt différente. Le fait que les membres de Gouvernements soient élus par le peuple donne à ces derniers une légitimité équivalente à celles des Parlementaires. Contrairement à l'échelon fédéral, les Parlementaires n'élisent pas les membres de l'exécutif,

³⁰² *Arend Lijphart (2012) ; Adrian Vatter (2020).*

d'où une potentielle perte de maîtrise. En outre, sachant que les droits de participation du peuple sont plus étendus au niveau cantonal, la marge de manœuvre des Parlements cantonaux est, de fait, réduite. Ces deux éléments combinés (élection des membres de Gouvernements par le peuple et droits de participation de ce dernier étendus) poussent la littérature consultée à considérer que les pouvoirs législatifs des cantons sont globalement et comparativement plus faibles que les pouvoirs exécutifs. Bien sûr, fédéralisme oblige, la réalité n'est pas la même partout. Cette position d'infériorité des Parlements cantonaux ne se vérifie pas dans tous les cantons. Un classement des cantons vient d'ailleurs souligner cette diversité (cf. 3.5 Relation entre pouvoirs).

Sans pouvoir vérifier ce qui n'est qu'une hypothèse, il convient d'admettre que l'infériorité d'un Parlement par rapport à un Gouvernement peut constituer le terreau fertile des velléités des Député·e·s de disposer d'une administration indépendante ou d'adopter certaines mesures visant à renforcer la position du pouvoir législatif.

6.2.3 CHAMP DE TENSIONS ENTRE POUVOIRS

Les données que nous avons récoltées dans le cadre de notre enquête et de nos entretiens mettent en lumière le fait que l'autonomisation des Services parlementaires a fait suite, dans certains cantons (en particulier FR, GE et NE), à des tensions préexistantes entre les pouvoirs législatif et exécutif.

À ce propos, il n'est pas inintéressant de constater que le débat relatif à l'indépendance des administrations parlementaires voit parfois les pouvoirs législatif et exécutif s'affronter. Les réponses au questionnaire nous montrent que, dans 33 % des cantons disposant d'un Service parlementaire « indépendant » ou « plutôt indépendant », la décision visant à accroître l'indépendance a été prise par le pouvoir législatif contre l'avis du pouvoir exécutif. Ceci pourrait laisser à penser que les Gouvernements ne voient pas toujours d'un bon œil l'autonomie des Services parlementaires.

6.3 AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

Notre analyse nous amène à constater que la littérature juridique et politique que nous avons consultée (cf. 3 Cadre théorique) ne présente pas les avantages et les inconvénients de l'indépendance des administrations parlementaires. En cela, le présent travail, basé sur des données issues du terrain, offre un regard nouveau et une approche complémentaire.

Les réponses au questionnaire et les entretiens que nous avons menés permettent de mettre en exergue les avantages, respectivement les inconvénients suivants :

Avantages	Inconvénients
Indépendance	Complexification du fonctionnement entre pouvoirs et/ou entre administrations
Liberté dans la mise à l'agenda politique	Augmentation des coûts
Impartialité du contrôle parlementaire et de la haute surveillance	Installation d'un climat conflictuel
Alignement sur les besoins du pouvoir législatif et défense de ses intérêts	Isolement du Service parlementaire
Clarté dans la répartition des rôles et des compétences	

Comme analyse, nous pouvons tout d'abord retenir les généralités suivantes :

- Les actrices et les acteurs consulté·e·s citent plus d'avantages que d'inconvénients, les deux derniers inconvénients pouvant être considérés de marginaux. En effet, parmi les quatre inconvénients, ceux qui ont été relevés le plus de fois par les personnes interrogées sont ceux de la complexification du fonctionnement et de l'augmentation des coûts. Les deux autres désavantages n'ont été cités qu'une seule fois chacun ;
- Lors des entretiens, les personnes engagées au sein de Services parlementaires ont cité plus d'avantages que leurs homologues engagé·e· au sein des Chancelleries. On compte 17 avantages ci-

tés par les représentant·e·s des Services parlementaires (Confédération et cantons confondue·e·s) contre cinq avantages mis en avant par les représentant·e·s des Chancelleries. On constate également que les responsables de Services parlementaires ne citent presque pas d'inconvénients de l'indépendance de l'administration parlementaire. Deux désavantages sont évoqués par le responsable du Service parlementaire lucernois (pour rappel, ce canton applique le modèle de coopération intégrée). Par contre, les responsables de Chancelleries se montrent plus critiques (cinq inconvénients sont soulevés).

- De manière générale, les personnes semblent soutenir le modèle appliqué dans leur propre environnement professionnel. Les avantages de l'autonomisation des Services parlementaires sont majoritairement cités par du personnel travaillant au sein d'administrations parlementaires indépendantes (modèle de séparation ; exemples : CH, GE, NE, ZH).

S'agissant des avantages de l'indépendance des Services parlementaires, notre analyse nous conduit à relever les éléments suivants :

- Sur les quinze cantons ayant répondu au questionnaire en indiquant disposer d'un Service parlementaire « indépendant » ou « plutôt indépendant », onze d'entre eux relèvent que leur système présente l'avantage d'éviter des influences du pouvoir exécutif dans la gestion de l'administration parlementaire. Cet avantage ressort aussi des entretiens menés, lors desquels certaines personnes précisent que l'indépendance est particulièrement importante dans le domaine de la gestion des ressources humaines (définition des besoins, engagements, etc.) et dans celui des choix budgétaires. Outre ces deux domaines, le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale note que l'indépendance des Services du Parlement permet d'offrir au pouvoir législatif une expertise différente de celle du Conseil fédéral et de son administration. Certain·e·s représentant·e·s de cantons ne disposant pas

d'une administration parlementaire autonome reconnaissent que leur modèle peut donner l'impression, à l'externe du moins, de manquer d'indépendance. C'est même « *le plus gros problème* » selon le Secrétaire général du Parlement lucernois³⁰³.

- En Suisse, on constate que l'indépendance de l'administration parlementaire n'est jamais pleine et entière et ce, quand bien même le modèle de séparation est appliqué. Les Services parlementaires ne sont guère en mesure de fournir toutes les prestations sans un appui l'administration générale (gouvernementale). Les réponses au questionnaire révèlent que les collaborations entre Services parlementaires et administration gouvernementale (Chancellerie, autres Départements) sont plutôt nombreuses :
 - 93.3 % des quinze cantons ayant indiqué disposer d'une administration parlementaire « indépendante » ou « plutôt indépendante » reconnaissent que la Chancellerie d'État accomplit des tâches au profit du pouvoir législatif, de ses organes et du Services parlementaires. Parmi les tâches concernées, on citera notamment l'informatique (AG, BE, GL, JU, NE, NW, SO, TI, UR), la gestion des locaux (BE, BS, GE, NE, NW, SO, UR), la rédaction de procès-verbaux (BE, GL, UR) les impressions (BE, ZH) les traductions et l'interprétation (BE, FR) ou le service des huissiers (BE, FR, JU, NW, SO). Dans certains cantons, la Chancellerie d'État s'occupe également, pour le compte du Service parlementaire, de ressources humaines (AG), de soutien juridique (GL, JU), de communication (BE, NE, SO) et même de sécurité (TI).
 - Dans 66.7 % des quinze cantons précités, une partie des collaboratrices et des collaborateurs de la Chancellerie d'État travaille, tout ou partie de son temps, pour le compte du Service parlementaire. Parmi ces 66.7 % figurent d'ailleurs des cantons appliquant le modèle de séparation (AG, BE, FR,

³⁰³ Entretien avec Silvan Wechsler, p. 5 (cf. annexe 5).

VS). À noter que les 33.3 % restants sont formés de cantons appliquant le même modèle (séparation) (BS, GE, NE, TI, ZH).

- Le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale souligne que la collaboration entre les Services du Parlement et la Chancellerie fédérale ne doit pas être vue comme une prise d'influence du Gouvernement dans les affaires du Parlement. Selon lui, il est des domaines où cette collaboration s'avère nécessaire dans un souci d'économies d'échelle. « *L'administration parlementaire a toujours été conçue comme une administration complémentaire qui apporte une expertise dans un domaine spécifique que le Gouvernement ne peut pas apporter.* »³⁰⁴
- Lors des entretiens, certaines personnes interrogées ont relevé que l'indépendance de l'administration parlementaire permettait d'éviter une influence dans la mise à l'agenda politique (*agenda setting*). Cet état de fait a même été considéré par le Secrétaire général du Parlement zurichois comme un avantage « *central* »³⁰⁵. La Chancelière d'État genevoise et les Chanceliers d'État jurassien et lucernois reconnaissent, tous trois, que le rattachement du Service parlementaire à la Chancellerie d'État permet sans doute au Gouvernement d'être davantage actif dans la gestion de l'agenda politique.
- L'impartialité du contrôle parlementaire et de la haute surveillance qu'offre l'indépendance de l'administration parlementaire est considérée par plusieurs personnes interrogées comme un important avantage. Jörg De Bernardi, proche collaborateur du Chancelier fédéral, estime que les Services du Parlement seraient moins crédibles dans le domaine de la surveillance parlementaire s'ils étaient rattachés à la Chancellerie fédérale. Même son de cloche chez le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale pour

³⁰⁴ Entretien avec Philippe Schwab, p. 10 (cf. annexe 5).

³⁰⁵ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 3 (cf. annexe 5).

qui il paraît évident de confier le soutien administratif des organes de contrôle à des agent·e·s ne dépendant pas du pouvoir exécutif.

- Une administration parlementaire indépendante du giron gouvernemental est jugée globalement plus loyale envers le pouvoir législatif et mieux armée pour défendre ses intérêts (cf. 5.3.5 Alignement sur les besoins du pouvoir législatif et défense de ses intérêts). Certaines personnes interrogées admettent qu'il arrive que les deux pouvoirs (législatif et exécutif) n'aient pas nécessairement la même vision ou les mêmes intérêts sur tel ou tel sujet. Dans ce contexte, le fait que le pouvoir législatif puisse compter sur des agent·e·s qui lui sont propres lui permet d'être soutenu de manière plus engagée. Le Secrétaire général du Parlement nidwaldien reconnaît qu'une personne en charge d'une Chancellerie d'État ne va pas forcément toujours adopter le même positionnement qu'une personne en charge du Service parlementaire, les intérêts pouvant diverger, d'où l'importance, selon lui, de garantir une certaine indépendance aux administrations parlementaires.
- Plusieurs cantons ayant répondu au questionnaire (JU, NE, NW, SG, SO, ZH) estiment que l'indépendance de l'administration parlementaire permet de clarifier les rôles et les compétences du personnel administratif, ce qui pourrait *in fine* éviter des conflits entre pouvoirs et/ou entre administrations. Les personnes avec lesquelles nous avons menés des entretiens partagent ce point de vue. À titre d'exemple, la Chancelière d'État genevoise se dit satisfaite de ne répondre que devant un seul organe : le Conseil d'État. Elle indique que la situation de ses consœurs et ses confrères responsables tant de l'état-major du Parlement que de celui du Gouvernement peut être difficile³⁰⁶. Selon le Chancelier d'État jurassien, avec l'indépendance du Service parlementaire,

³⁰⁶ Entretien avec Michèle Righetti-El Zayadi, p. 1 (cf. annexe 5).

le personnel concerné est moins « *torturé* »³⁰⁷. Même avis du Co-Secrétaire général du Grand Conseil neuchâtelois qui évoque la possibilité d'éviter des situations « *ambiguës* »³⁰⁸. Le Chancelier d'État zougais (dont le canton applique le modèle de coopération intégrée) considère que le système en place dans son canton ne pose pas de problème particulier, dans le sens où le personnel administratif n'est pas appelé à faire de la politique³⁰⁹.

S'agissant de l'analyse des inconvénients, on retiendra ce qui suit :

- Dans les réponses au questionnaire, on constate que la complexification du fonctionnement entre l'administration gouvernementale et l'administration parlementaire résultant de l'indépendance de cette dernière est l'inconvénient cité le plus fréquemment. Fait intéressant : ce désavantage se vérifierait aussi bien en temps normal qu'en temps de crise (sanitaire par exemple) :
 - 53.3 % des quinze cantons avec Service parlementaire « indépendant » ou « plutôt indépendant » admettent que la coordination entre pouvoirs est plus complexe chez eux que dans un système avec un organe administratif commun aux deux pouvoirs. Parmi ces 53.3 % figurent six cantons appliquant le modèle de séparation (AG, BE, BS, FR, NE, ZH). À l'opposé, tous les cantons ayant indiqué disposer d'un Service parlementaire « pas » ou « plutôt pas » indépendant considèrent que la coordination est plus aisée dans leur modèle.

Rares sont les cantons avec indépendance où la coordination n'est pas formalisée. Seuls les cantons de Neuchâtel, Glaris et du Tessin (soit 20 %) relèvent qu'elle n'est « pas » (TI) ou « plutôt pas » formalisée (NE, GL). Dans les six cantons sans

³⁰⁷ Entretien avec Jean-Baptiste Maître, p. 6 (cf. annexe 5).

³⁰⁸ Entretien avec Matthieu Lavoyer-Boulianne, p. 7 (cf. annexe 5).

³⁰⁹ Entretien avec Tobias Moser, p. 2 (cf. annexe 5).

indépendance, la tendance est inverse : 60 % d'entre eux reconnaissent que la coordination n'est pas formalisée chez eux.

Dans les cantons avec indépendance, la coordination se traduit, dans 80 % des cas, par une participation de la Chancellerie d'État aux séances du Bureau du pouvoir législatif. Lors de son entretien, Jörg De Bernardi (Chancellerie fédérale) relève l'importance de ces échanges officiels croisés permettant d'assurer le lien entre administrations et entre pouvoirs. Cet avis est partagé par d'autres personnes interrogées. 60 % des cantons indiquent que la coordination se traduit aussi par des séances de travail entre responsables de l'administration parlementaire et de la Chancellerie d'État. Certains cantons (BE, FR) vont jusqu'à passer des conventions de collaboration pour préciser les rôles et les attentes de chaque partie. En outre, les entretiens révèlent encore que les contacts directs et informels sont nombreux pour assurer une bonne coordination (sept personnes en font mention). Des échanges de SMS, des appels ou même des repas de travail sont évoqués à titre d'exemples.

- En période de crises, l'indépendance des administrations parlementaire pourrait être considérée comme un frein à une bonne réactivité des pouvoirs législatif et exécutif. Les réponses au questionnaire nous amènent à constater que tel n'est pas le cas dans la pratique. En effet, à l'exception du canton de Glaris, tous les cantons ayant indiqué disposer d'une administration parlementaire « indépendante » ou « plutôt indépendante », soit 93.4 %, estiment que le système mis en place chez eux n'a pas été un ralentisseur lors de la gestion de la crise sanitaire (Covid-19).

Tout au plus, quatre personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenues ont relevé que, lors de ladite crise, les

pouvoirs législatifs ont été un peu, par la force des choses, relégués au second plan, laissant aux pouvoirs exécutifs la charge de gérer la crise (droit de nécessité).

En représentant du modèle de coopération intégrée (sans indépendance), le Chancelier d'État lucernois part du principe que l'autonomie de l'administration parlementaire demande des efforts supplémentaires de coordination, ce qui n'est pas forcément souhaitable en temps de crise³¹⁰.

- Un autre inconvénient mis en avant plusieurs fois lors des entretiens est celui de l'augmentation des coûts qui résulterait de l'indépendance. Autrement dit, cette dernière aurait pour conséquence que des prestations seraient réalisées à double, par l'administration parlementaire et la Chancellerie. Il est intéressant de relever que les personnes partageant cet avis proviennent soit de cantons appliquant le modèle de coopération intégrée (Chanceliers d'État des cantons de Lucerne et Zoug ; chef du Service parlementaire lucernois), soit de Chancelleries (CH, NE). Seul un responsable de Service parlementaire indépendant (GE) reconnaît que des surcoûts peuvent exister lorsqu'une administration parlementaire est autonome. D'autres personnes interrogées remettent en question cette position et considèrent que l'indépendance n'est pas une source d'inefficience. Les réponses au questionnaire tendent à confirmer cette approche. On s'aperçoit ainsi que, parmi les cantons « avec indépendance », aucun d'entre eux (100 %) relève que des prestations sont fournies à double. Ces cantons jugent globalement leur système efficient, voire très efficient (cf. 5.3.8 Augmentation des coûts ; échelle en page 64). On relèvera ici que le Secrétaire général du législatif zurichois plaide pour un système efficient dans lequel chaque pouvoir (législatif et exécutif) dispose d'un « petit » organe d'état-major indépendant qui lui est propre mais dans lequel l'administration

³¹⁰ Entretien avec Vincenz Blaser, p. 6 (cf. annexe 5).

parlementaire peut largement faire appel à l'administration générale (gouvernementale)³¹¹.

- Comme indiqué précédemment, les deux inconvénients restants (installation d'un climat conflictuel et isolement du Service parlementaire) semblent pouvoir être vus comme anecdotiques, étant entendu qu'ils sont rarement évoqués, à savoir quatre fois pour le premier inconvénient et deux fois pour le second).

6.4 SYNTHÈSE

Au terme de cette analyse, une brève synthèse s'impose. Nous choisissons ici de reprendre les questions de recherche et d'y répondre succinctement :

Question de recherche	<p>Quel est le mode d'organisation administrative des Services parlementaires en Suisse (Confédération et cantons) ?</p> <p>Réponse :</p> <p>En Suisse, il existe en réalité trois modèles d'organisation des administrations parlementaires :</p> <ol style="list-style-type: none">1. modèle de séparation ;2. modèle de coopération administrative ;3. modèle de coopération intégrée. <p>Le premier modèle est le plus répandu (Confédération + dix cantons). Le second est appliqué dans neuf cantons alors que le troisième ne l'est que dans six d'entre eux.</p> <p>Comme son nom l'indique (modèle de « séparation »), on retiendra que le premier modèle est celui qui est caractérisé par la plus grande indépendance de l'administration parlementaire. À l'inverse, le troisième modèle est celui dans lequel l'administration parlementaire dépend globalement de l'administration gouvernementale (Chancellerie d'État). Dans le modèle de coopération administrative, on se trouve en quelque sorte à mi-chemin entre les modèles n° 1 et n° 3. On peut parler de gradation dans l'indépendance entre les modèles n°s 3 à 1.</p>
------------------------------	---

³¹¹ Entretien avec Moritz von Wyss, p. 1 (cf. annexe 5).

Sous-questions de recherche	<p>- Ce mode d'organisation a-t-il évolué à travers le temps et dans les collectivités analysées ? Si oui, de quelle manière ?</p> <p>Réponse :</p> <p>Au départ, la Confédération et les cantons ne connaissaient que le modèle de coopération intégrée. Depuis une trentaine d'années, on assiste à un mouvement d'autonomisation des administrations parlementaires, décidé par certains Parlements.</p> <p>On retiendra qu'au niveau fédéral, le débat quant à l'indépendance des Services du Parlement a été initié dans les années 1960, au terme d'une période caractérisée par un rapport de force déséquilibré entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral (prééminence de ce dernier) et dans un contexte marqué par le scandale des Mirages. Ce n'est qu'avec l'adoption de la Constitution fédérale de 1999 que le modèle de séparation a été ancré au rang constitutionnel et ainsi validé. Entre les années 1960 et la fin du XX^e siècle, il sied de constater que les Chambres se sont données le temps de la réflexion.</p> <p>Dans les cantons, on ne retrouve pas ce long temps de réflexion. Par contre, on constate une sorte d'effet domino. Il aura fallu attendre des cantons précurseurs (Zurich en 1996 et Genève en 1997) pour que d'autres leur emboîtent le pas. Le dernier canton ayant passé au modèle de séparation est celui du Tessin, en 2015. Un débat est actuellement en cours dans le canton de Lucerne.</p>
	<p>- Quels sont les facteurs explicatifs de cette potentielle évolution ?</p> <p>Réponse :</p> <p>Les données récoltées mettent en lumière différents facteurs perçus par les actrices et les acteurs consulté·e·s comme étant explicatifs du processus d'autonomisation des administrations parlementaires. Ces facteurs sont les suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. relecture du principe de la séparation des pouvoirs ; 2. infériorité supposée du pouvoir législatif ; 3. champ de tension entre les pouvoirs législatif/exécutif ; 4. phénomène de mode ; 5. facteur humain ; 6. majorité politique différente d'un pouvoir à l'autre.

- Quels sont les avantages et les inconvénients du mode d'organisation qui est le fruit de cette potentielle évolution ?

Réponse :

Les entretiens que nous avons menés et l'analyse des réponses au questionnaire nous permettent de citer plusieurs avantages et inconvénients de l'indépendance des administrations parlementaires. Voici les avantages :

1. absence d'influence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif ;
2. liberté dans la mise à l'agenda politique ;
3. impartialité du contrôle parlementaire et de la haute surveillance ;
4. alignement sur les besoins du pouvoir législatif et défense de ses intérêts ;
5. clarté dans la répartition des rôles et des compétences.

Inconvénients :

1. complexification du fonctionnement entre administrations et entre pouvoirs ;
2. augmentation des coûts ;
3. installation d'un climat conflictuel ;
4. isolement du Service parlementaire.

- Que révèle ce mode d'organisation de la conception de la séparation des pouvoirs ?

Réponse :

Au terme de cette analyse, il peut être constaté que les différents modèles d'organisation présentés rendent chacun compte d'une certaine lecture du principe de la séparation des pouvoirs. Le modèle de séparation peut être considéré comme celui étant le fruit de l'interprétation la plus rigide.

On soulignera ici que la littérature ne dit mot quant à la manière d'organiser les administrations de premier niveau (Services parlementaires, Chancelleries). En cela, il y a lieu de constater que le principe de la séparation des pouvoirs n'impose pas un modèle plutôt qu'un autre. Chaque État est donc libre d'opter pour tel ou tel modèle d'organisation (choix politico-institutionnels).

7 RECOMMANDATIONS

Fort de notre analyse, nous partageons ici notre avis sur les thématiques abordées dans le présent travail et émettons quelques recommandations à l'attention des collectivités publiques qui seraient tentées de réformer l'organisation de leur Service parlementaire.

7.1 ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

À l'heure actuelle, la Confédération et dix cantons appliquent le modèle dit de séparation. Dans le présent mémoire, il a été relevé que ce modèle était caractérisé par l'indépendance de l'administration parlementaire par rapport au pouvoir exécutif. Bien que correcte, cette affirmation se doit ici d'être quelque peu nuancée, tant il est vrai qu'en Suisse, la collaboration entre pouvoirs législatif et exécutif, et donc entre administrations, est importante. Que l'on se place au niveau fédéral ou cantonal, l'indépendance de l'administration parlementaire n'est donc jamais pleine et entière, contrairement à ce qui existe aux États-Unis d'Amérique (État fédéral). Dans ce pays, les administrations parlementaire et gouvernementale sont peu ou prou équivalentes en termes de ressources (humaines, financières) et se positionnent même en concurrentes. Dans le modèle de séparation tel que compris en Suisse, les Services parlementaires, bien qu'indépendants, collaborent fréquemment avec l'administration gouvernementale et peuvent compter sur son appui dans de nombreux domaines. Comme le relève le Professeur Pascal Mahon, la Suisse se caractérise par une séparation des pouvoirs concertative ou collaborationnelle, qui vise, avant tout, à contenir les charges. Appliquer le modèle américain en Suisse reviendrait à renchérir de manière tout à fait considérable les coûts du système, étant entendu que l'administration parlementaire devrait être compétente, seule, dans tous les domaines d'activités étatiques.

Cette recherche de pragmatisme dans l'architecture institutionnelle suisse doit, selon nous, continuer d'être privilégiée. Bien qu'il ne fasse pas de doute, comme nous le verrons plus bas, qu'une certaine indépendance des

Services parlementaires doit être favorisée dans quelques domaines, la collaboration et la coordination entre administrations de premier niveau doit rester la règle, quel que soit le modèle appliqué (séparation, coopération administrative, coopération intégrée).

Au-delà des dix cantons appliquant le modèle de séparation, neuf d'entre eux ont opté pour le modèle de coopération administrative, caractérisé par une indépendance de l'administration parlementaire moins marquée. Seuls six cantons (AR, BL, GR, LU, TG et ZG) ont décidé de maintenir le *statu quo*, à savoir le modèle de coopération intégrée (avec administration parlementaire dépendante de la Chancellerie d'État). Notons tout de même que, dans trois de ces six cantons, l'autonomisation du Service parlementaire a fait l'objet d'un débat politique, ce qui souligne que la question de l'indépendance de l'administration parlementaire les a également concernés. On rappellera ici que ce débat est actuellement en cours devant le Grand Conseil lucernois.

Au vu de ce qui précède, nous considérons que le processus d'autonomisation des Services parlementaires doit être vu comme un marqueur caractéristique de l'évolution organisationnelle récente des administrations parlementaires en Suisse.

La question de savoir si ce mouvement se poursuivra à l'avenir mérite d'être posée. À notre avis, il semble acquis qu'un retour à la situation initiale (modèle de coopération intégrée) soit très peu probable, tant il est vrai que tous les actrices et acteurs consulté·e·s ne remettent pas en question le modèle appliqué actuellement dans leur collectivité publique. Au vu de la tendance actuelle, tout laisse à penser que les cantons choisiront de maintenir l'indépendance ou, pour certains, de l'affirmer encore davantage.

7.2 SÉPARATION DES POUVOIRS

Comme nous l'avons soulevé plus haut, il est un principe constitutionnel au cœur de la thématique de l'autonomisation des Services parlemen-

taires : celui de la séparation des pouvoirs. Quels que soient leurs positions, les personnes interrogées s'y sont abondamment référées. Alors que certains·e·s considèrent que la séparation des pouvoirs implique, voire impose, un détachement de l'administration parlementaire du giron gouvernemental, d'autres estiment que rien ne s'oppose à l'existence d'un organe administratif commun aux pouvoirs législatif et exécutif (généralement une Chancellerie). Cette diversité des positionnements vient rappeler qu'il n'existe pas une définition unanime de la séparation des pouvoirs. La littérature ne s'accorde d'ailleurs pas sur une conception commune.

Loin d'être un principe appliqué de manière uniforme, la séparation des pouvoirs est avant tout un état d'esprit dont les institutions étatiques doivent être le reflet. L'idée fondamentale qui se cache derrière ce principe est la suivante : pour garantir la démocratie, le pouvoir ne peut et ne doit pas être détenu entre les mains d'un seul organe ou d'une seule personne. Ainsi posé, ce principe ne dit encore rien de la manière dont les administrations chargées du soutien des pouvoirs législatif et exécutif doivent être organisées. En cela, la séparation des pouvoirs offre une grande latitude qui permet à chaque État démocratique d'adapter librement ses structures en fonction de son histoire, de ses besoins et du régime politique qu'il s'est choisi.

Alors que certains·e·s estiment que la séparation des pouvoirs impose une stricte séparation entre administrations parlementaire et gouvernementale, nous sommes d'avis, en nous fondant sur la littérature consultée, sur nos échanges avec le Professeur Pascal Mahon mais aussi sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle jurassienne, qu'il n'est pas possible de faire dire au principe de la séparation des pouvoirs que les Services parlementaires doivent nécessairement être indépendants des Chancelleries, respectivement des pouvoirs exécutifs. Selon nous, il convient ici d'insister sur le fait que le positionnement des Services parlementaires dans l'architecture étatique relève de choix politico-institutionnels du pouvoir législatif et non de considérations juridiques.

Ainsi, les Parlementaires qui, lors d'un débat sur la question de l'autonomisation de l'administration parlementaire, invoquent le respect de la séparation des pouvoirs pour pousser à une scission entre Service parlementaire et Chancellerie font le choix d'un argument politique, tantôt vendeur, tantôt simpliste, mais à tout le moins non juridique.

Selon nous, les trois modèles d'organisation des Services parlementaires présents en Suisse (séparation, coopération administrative et coopération intégrée) sont conformes au principe de la séparation des pouvoirs. Plus une collectivité publique s'approchera du modèle de séparation, plus elle traduira le principe de la séparation des pouvoirs de manière stricte dans son organisation.

7.3 INFÉRIORITÉ SUPPOSÉE DU POUVOIR LÉGISLATIF

Les données que nous avons récoltées démontrent que le sentiment d'infériorité du pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir exécutif peut être considéré comme un élément déclencheur du processus d'autonomisation des administrations parlementaires. Force est d'admettre que, lorsqu'un Parlement décide de rendre son administration indépendante, il donne, par la même occasion, un signal au Gouvernement, soulignant sa volonté de ne pas ou plus dépendre de lui.

La littérature consultée le relève : les rapports de force entre les pouvoirs précités ne sont pas forcément toujours équilibrés. En fonction des périodes ou des situations, il arrive que le pouvoir exécutif soit considéré comme prééminent, au détriment du pouvoir législatif. Ce déséquilibre est accentué, au niveau cantonal, par le fait que les membres de Gouvernements sont élus par le peuple, ce qui leur confère une légitimité populaire équivalente à celle des Parlementaires.

Cela étant, et il y a lieu d'insister sur ce point, un équilibre parfait entre pouvoirs est une vue de l'esprit irréaliste. En effet, il n'est pas inutile de rappeler que les pouvoirs législatif et exécutif n'ont constitutionnellement

pas les mêmes rôles à jouer et donc les mêmes tâches à assumer. Le système politique génère, de fait, de potentiels déséquilibres, avec lesquels il faut composer plutôt que de les exacerber.

Au vu de ce qui précède, partir du principe – *a priori* – qu’un Parlement est inférieur au Gouvernement sans tenir compte des attributions constitutionnelles respectives de ces deux instances revient à manquer de hauteur de vue. Nous considérons ainsi que le fait de lancer un processus d’autonomisation d’un Service parlementaire sur cette seule base revient à ne pas être à la hauteur de l’enjeu.

7.4 AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

Un des objectifs du présent mémoire était de dresser la liste des avantages et des inconvénients de l’indépendance des Services parlementaires en Suisse. Les données issues de nos recherches sur le terrain ont mis en lumière plusieurs avantages et inconvénients sur lesquels nous souhaitons ici revenir.

Selon nous, le modèle de séparation – fruit de l’évolution organisationnelle objet de notre analyse – présente les avantages suivants, classés par ordre de pertinence (le chiffre n° 1 étant le plus pertinent) :

1. impartialité du contrôle parlementaire et de la haute surveillance ;
2. clarté dans la répartition des rôles et des compétences ;
3. absence d’influence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif ;
4. liberté dans la mise à l’agenda ;
5. alignement sur les besoins du pouvoir législatif et défense de ses intérêts.

Impartialité du contrôle parlementaire et de la haute surveillance	<p>Pour garantir l'impartialité du contrôle parlementaire et de la haute surveillance, il ne peut pas, à notre sens, être envisagé que du personnel administratif rattaché au pouvoir exécutif soutienne les organes législatifs dans l'exercice de ces tâches. Quand bien même ces personnes seraient irréprochables, l'apparence de partialité pose un problème que nous jugeons sérieux.</p> <p>En cela, le modèle de séparation présente un avantage certain sur les deux autres modèles, puisque, dans ce modèle, le personnel parlementaire ne dépend que des organes législatifs. Il n'en est pas ainsi dans le modèle de coopération intégrée où tout le personnel du Service parlementaire fait partie intégrante du personnel de la Chancellerie (rattaché au Gouvernement).</p> <p>Bien que le modèle de séparation ne soit pas adapté à tous les types de cantons (nous y reviendrons plus bas), nous ne pouvons que conseiller aux cantons appliquant le modèle de coopération administrative ou celui de coopération intégrée de veiller à ce que le personnel administratif chargé du soutien des organes de contrôle et de surveillance soit le plus indépendant possible de la sphère gouvernementale. Il en va, selon nous, de la crédibilité de la démocratie.</p>
Clarté dans la répartition des rôles et des compétences	<p>Bien que certaines personnes interrogées aient relevé que l'indépendance des Services parlementaires pouvait déboucher sur une certaine complexification des rapports entre pouvoirs (inconvenient), nous considérons que le modèle de séparation offre une grande clarté organisationnelle. Dans ce système, chaque employé·e sait à quel pouvoir va prioritairement sa loyauté. Il convient d'insister sur le fait que cette clarté ne devrait pas conduire à une organisation en silo où chaque administration travaille pour elle-même, sans penser à l'intérêt supérieur de l'État au sens large.</p> <p>Selon nous, le personnel d'une administration parlementaire d'une collectivité publique appliquant le modèle de coopération intégrée peut parfois se trouver dans de délicates situations. En effet, alors qu'il ou elle est en contact étroit avec les organes législatifs (qui lui font part de leurs attentes/demandes), il ou elle doit d'abord répondre devant son supérieur hiérarchique (Gouvernement <i>in fine</i>). Cette « double allégeance » est susceptible de poser problème, raison pour</p>

	laquelle le modèle de séparation nous semble, à ce titre, plus adapté.
<p>Absence d'influence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif</p>	<p>Comme indiqué à plusieurs reprises, parmi les trois modèles présentés, le modèle de séparation est celui qui offre la plus grande indépendance des Services parlementaires. Qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines ou de la politique budgétaire, ce modèle a l'avantage d'éviter de potentielles influences gouvernementales dans l'organisation administrative du pouvoir législatif.</p> <p>Il convient ici de ne pas faire preuve de naïveté : on admettra que chaque pouvoir défend légitimement sa vision politique et ses intérêts. Il arrive donc – et c'est normal – qu'un pouvoir cherche à influencer l'autre. Dans ce contexte, un Service parlementaire indépendant offre au pouvoir législatif un soutien sans doute plus « musclé ».</p> <p>Cela étant, comme nous l'avons relevé, en Suisse, l'indépendance des administrations parlementaires n'est jamais pleine et entière, même dans le modèle de séparation. La collaboration entre administrations parlementaire et gouvernementale est importante. Elle s'inscrit dans une conception souple de la séparation des pouvoirs et nous paraît essentielle pour éviter de renchérir les coûts de l'administration publique.</p>
<p>Liberté dans la mise à l'agenda</p>	<p>Cet avantage peut être considéré comme une sous-catégorie de l'avantage précédent.</p> <p>Force est de reconnaître que l'organe qui maîtrise l'agenda politique détient un pouvoir considérable. En Suisse, que l'on se place au niveau fédéral ou cantonal, le cadre juridique veut que ce soit le pouvoir législatif et ses membres qui définissent l'agenda, via le dépôt d'interventions parlementaires principalement. Partant, le pouvoir exécutif pourrait être tenté, par l'intermédiaire de son personnel, de faire adapter certains ordres du jour à sa convenance. À notre avis, ce type de pressions semble plus difficile à exercer dans un modèle avec indépendance que dans des modèles coopératifs.</p> <p>Reste à savoir si le fait qu'un Chancelier ou une Chancelière tente d'influencer l'agenda politique en faveur du Gouvernement est vraiment un mal. Pour que les politiques publiques développées par l'État puissent être cohérentes, il</p>

	<p>faut, autant que possible, que les pouvoirs législatif et exécutif arrivent à se coordonner. En cela, il faut éviter qu'un pouvoir, quel qu'il soit, dicte de manière rigide, l'agenda à l'autre. L'interconnexion des responsables des administrations parlementaire et gouvernementale est donc fondamentale.</p>
Alignement sur les besoins du pouvoir législatif	<p>Certain·e·s estiment qu'une administration parlementaire indépendante serait davantage capable de répondre aux attentes du pouvoir législatif et de s'aligner sur ses besoins. À titre d'exemple, avec une administration autonome, les organes parlementaires pourraient plus facilement dicter la manière dont les affaires administratives doivent être traitées (fixation de priorités, choix de nouvelles thématiques à explorer, meilleure réactivité, etc.).</p> <p>Nous considérons que cet avantage n'en est pas vraiment un, tant il semble vrai qu'une administration commune aux deux pouvoirs (modèle de coopération intégrée) ne travaille pas que dans l'intérêt du Gouvernement mais bien au service de ces deux pouvoirs. Il convient ici d'insister sur le fait que ce n'est pas parce qu'une Chancellerie est l'état-major des deux pouvoirs qu'elle va nécessairement donner la priorité au soutien administratif du Gouvernement. L'idée selon laquelle une Chancellerie « roule » d'abord pour le Gouvernement doit, en ce sens, être combattue.</p>

Après nous être arrêtés sur les avantages de l'indépendance des Services parlementaires, nous nous intéressons aux inconvénients qui sont au nombre de quatre (cf. 6 Analyses et discussions) :

1. complexification du fonctionnement entre pouvoirs et/ou entre administrations ;
2. augmentation des coûts ;
3. installation d'un climat conflictuel ;
4. isolement du Service parlementaire.

À nos yeux, ces désavantages ne doivent pas vraiment être considérés comme tels mais plutôt comme des *warnings* ou mises en garde dont il convient de tenir compte pour éviter certains problèmes liés à l'autonomie des administrations parlementaires.

Complexification du fonctionnement entre pouvoirs et/ou entre administrations

Notre analyse ne nous permet pas de conclure que l'indépendance des Services parlementaires complique, de fait, le fonctionnement et la coordination entre pouvoirs et/ou entre administrations. Certes, cet inconvénient a été relevé quelques fois (principalement pas des personnes ne travaillant pas dans des collectivités appliquant le modèle de séparation) mais il n'est, selon nous, pas possible de déduire que l'autonomie de l'administration parlementaire complique forcément la coordination au plus haut niveau de l'État. Ceci ne revient toutefois pas à nier d'éventuels soucis rencontrés.

À propos de coordination entre pouvoirs, il est important de souligner que les administrations de premier niveau (Services parlementaires et Chancelleries) ont un rôle crucial de facilitateurs à jouer. Dans ce contexte, les Parlementaires qui ont à se prononcer sur une éventuelle autonomisation de leur administration parlementaire doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que leur décision (autonomisation) conduise à ériger des murs entre pouvoirs et/ou entre administrations. Encore une fois, les administrations, qu'elles soient parlementaire ou gouvernementale, doivent servir l'État au sens large.

Les collectivités publiques appliquant le modèle de séparation ont tout intérêt à développer une organisation par laquelle les administrations se doivent – formellement – de rester en contact étroit. Cela peut passer par l'obligation d'utiliser régulièrement certains canaux informationnels, d'organiser des séances de travail entre responsables, l'obligation pour la Chancellerie de participer aux séances du Bureau du pouvoir législatif, etc.. Ces liens doivent être garantis par la loi et ne peuvent pas dépendre de la simple bonne entente entre responsables. À ce propos, certaines personnes interrogées nous ont parfois laissé entendre que la coordination entre pouvoirs était facile chez elles en raison des bonnes relations qu'elles avaient tissées avec le ou la responsable de l'administration partenaire. Selon nous, un système viable ne peut pas être fondé sur la seule « bonne entente » entre responsables. En cela, la coordination institutionnelle doit être garantie quelle que soit l'ambiance de travail. Les cantons tentés d'appliquer le modèle de séparation seront inspirés de tenir compte de cette mise en garde et de la traduire dans leur structure organisationnelle.

**Augmentation
des coûts**

Alors que certaines personnes interrogées ont affirmé que le modèle de séparation conduisait nécessairement à des surcoûts dus à la réalisation de tâches à double (par le Service parlementaire et par la Chancellerie), nous n'avons pas, en ce qui nous concerne, été en mesure de vérifier cette affirmation. Un travail de comparaison comptable conséquent eût été nécessaire.

Selon nous, il paraît toutefois évident que l'autonomisation de l'administration parlementaire constitue un risque potentiel d'augmentation des coûts. Dans ce contexte, il importe que les décideuses et les décideurs fassent preuve de pragmatisme dans la manière d'organiser les institutions. À ce propos, la Suisse fournit d'intéressants exemples. On rappellera que les Services parlementaires peuvent, dans toutes les collectivités appliquant le modèle de séparation, faire appel aux compétences spécialisées de l'administration générale. En outre, il n'est pas rare, dans le modèle de séparation, que les Chancelleries d'État continuent de fournir toute une série de prestations aux Services parlementaires dans des domaines ne nécessitant aucune indépendance (impression de documents, huissières et huissiers, gestion des locaux, etc.). Ces réalités soulignent l'absence de dogmatisme dans la manière de concevoir l'indépendance. Il s'agit, dans la mesure du possible, de saluer cet état d'esprit et de l'encourager.

Souvent motivés par des considérations d'ordre financier, certains cantons – généralement moyens à petits – font le choix d'un « entre-deux », en préférant le modèle de coopération administrative, caractérisé par une indépendance de fait du Service parlementaire et un rattachement administratif de ce dernier à la Chancellerie d'État. Ce modèle a le mérite de privilégier les synergies entre Service parlementaire et Chancellerie, tout en garantissant une certaine indépendance de l'administration parlementaire. Il est en quelque sorte un compromis intéressant entre le modèle de séparation et le modèle de coopération intégrée.

On admettra qu'un petit canton ne peut que difficilement envisager d'appliquer le modèle de séparation, ce dernier étant davantage adapté à des cantons moyens à grands. En effet, dans les petits cantons, les Services parlementaires comptent parfois deux à trois collaboratrices et collaborateurs. Rendre indépendante une administration d'une telle taille ne fait pas

	<p>vraiment sens. Dans ce type de cantons, il faut, selon nous, identifier les domaines nécessitant une certaine indépendance (contrôle parlementaire par exemple) et construire, sur cette base, un système adapté, plutôt que d'opter pour une indépendance marquée avec le modèle de séparation</p>
<p>Installation d'un climat conflictuel</p>	<p>Les données que nous avons récoltées nous ont appris que le processus d'autonomisation des Services parlementaires pouvait conduire à des tensions entre pouvoirs et/ou entre administrations. À notre avis, il est trop simpliste de conclure que le choix de renforcer l'indépendance de l'administration parlementaire donne forcément lieu à des tensions. En ce sens, l'installation d'un climat conflictuel entre pouvoirs et entre administrations ne peut pas être considéré comme un inconvénient à proprement parler.</p> <p>Cela étant, il ne s'agit pas non plus de sous-estimer ce risque. À notre avis, les Parlementaires appelés à décider d'une éventuelle autonomisation de l'administration parlementaire doivent éviter de voir en elle (autonomisation) une riposte à la prééminence – vérifiée ou prétendue – du pouvoir exécutif mais plutôt se focaliser sur les légitimes avantages ou plus-values que peuvent apporter un accroissement de l'autonomie. Cet état d'esprit axé sur les avantages et sur le dialogue est le meilleur moyen d'éviter certains conflits.</p> <p>À noter encore que les entretiens que nous avons menés nous ont permis de constater que les conflits – s'ils existent – sont généralement passagers. Autrement dit, le temps permet souvent de cicatrifier certaines dissensions.</p>
<p>Isolement du Service parlementaire</p>	<p>Plus l'indépendance de l'administration parlementaire est marquée, plus le risque d'isolement par rapport à l'administration générale (gouvernementale) est grand. Cet isolement a été considéré comme néfaste par des responsables de Services parlementaires (cantons appliquant le modèle de séparation).</p> <p>Dans ce contexte, il convient, selon nous, d'insister sur le fait que l'autonomisation des Services parlementaires doit être accompagnée de certains garde-fous permettant justement d'éviter cet isolement (garantir des canaux d'informations par exemple).</p>

On ne rappellera jamais assez que les structures étatiques, qu'elles soient au service d'un Parlement ou d'un Gouvernement, doivent veiller à l'intérêt supérieur de l'État au sens large. L'isolement d'une administration parlementaire ne peut être que négatif.

En guise de synthèse, nous tenons à souligner que, selon nous, une indépendance des Services parlementaires offre indéniablement certains avantages, en particulier dans le domaine du contrôle parlementaire et de la haute surveillance. Bien que le modèle de séparation soit celui qui garantit la plus grande autonomie, il ne faut pas oublier le modèle de coopération administrative qui constitue un bon compromis – en particulier pour les petits cantons – entre une indépendance marquée (modèle de séparation) et l'absence d'autonomie (modèle de coopération intégrée).

Dans le registre des inconvénients, nous sommes d'avis que l'indépendance n'en présente pas, pour autant qu'il soit tenu compte de certains risques et que des garde-fous soient introduits.

Avant de conclure, il est constaté que les avantages des modèles avec indépendance (modèles de séparation et de coopération administrative) pèsent plus lourds que les quelques risques dont il faut tenir compte. En ce sens, ces modèles doivent, selon nous, être privilégiés par rapport au modèle de coopération intégrée.

8 CONCLUSION

Nous voici au terme de ce mémoire dont l'un des mérites aura été de nous permettre de nous plonger au cœur d'une thématique très intéressante ayant trait à l'agencement des administrations de premier niveau (Services parlementaire et Chancelleries). Notre récolte de données nous aura conduits à entrer en contact avec plusieurs fonctionnaires de haut rang et être immergés dans leur réalité de terrain. Cette expérience fut très enrichissante.

Forts de notre analyse, nous sommes en mesure d'affirmer que les administrations parlementaires en Suisse ont bel et bien été l'objet, depuis une trentaine d'années, d'une évolution organisationnelle caractérisée par un accroissement de leur indépendance par rapport à la sphère gouvernementale. Comme nous l'avons soulevé, ce processus d'autonomisation s'est traduit par un détachement des Services parlementaires des Chancelleries, ces dernières étant maintenues, dans la plupart des cas, comme l'organe d'état-major du seul pouvoir exécutif.

Étudier cette évolution organisationnelle fut particulièrement captivant dans le sens où elle nous a permis de nous interroger sur la manière dont un État démocratique conçoit le principe de la séparation des pouvoirs et partant, agence ses institutions. Force est de constater qu'il n'existe pas d'unanimité à ce propos. Tant la littérature que les données que nous avons récoltées viennent confirmer que la séparation des pouvoirs ne peut pas être vue comme un principe rigide – applicable partout de la même manière – mais plutôt comme un concept à modeler d'un État à l'autre.

Dans ce contexte, nous sommes d'avis que celles et ceux qui affirment que le principe de la séparation des pouvoirs impose une autonomisation des Services parlementaires se trompent. En effet, selon nous, il est important d'insister sur le fait que l'indépendance des administrations parlementaires découle de choix politico-institutionnels et non de considérations purement juridiques. Les collectivités publiques dont l'indépendance est marquée font le choix d'une lecture plutôt rigide de la séparation

des pouvoirs. À l'opposé, cette lecture peut être considérée comme souple dans les cantons appliquant le modèle de coopération intégrée. Cela dit – et il convient ici de le rappeler – les trois modèles d'organisation des Services parlementaires présents en Suisse sont conformes au principe de la séparation des pouvoirs.

Conformes, mais pas équivalents. De fait, notre étude nous amène à conclure que l'indépendance des Services parlementaires offre tout de même de solides avantages, notamment lorsqu'il s'agit d'assumer des tâches relevant du contrôle parlementaire et de la haute surveillance (garantie de l'impartialité). Par ailleurs, au-delà de permettre au pouvoir législatif d'être assisté d'une administration spécialisée qui lui est entièrement dédiée, l'autonomie des Services parlementaires offre également une clarté dans la répartition des rôles et des compétences de chacun·e. En cela, les modèles de séparation et de coopération administrative, tous deux caractérisés par une indépendance plus ou moins affirmée devraient, selon nous, être privilégiés par rapport au modèle de coopération intégrée.

À celles et ceux qui rétorquent que l'indépendance n'est pas souhaitable ou même envisageable dans certains cantons (petits cantons à faibles ressources notamment), nous répondons que tout est question de mesure. Il apparaît effectivement qu'une stricte indépendance semble difficile à mettre en œuvre dans de petits cantons, tant il est vrai qu'elle peut remettre en question certaines synergies entre le Service parlementaire et la Chancellerie d'État. Cela étant, ce travail vient démontrer qu'entre le modèle de séparation (indépendance affirmée) et le modèle de coopération intégrée (absence d'indépendance), il existe le modèle de coopération administrative qui correspond à un bon compromis. Par ailleurs, grâce à l'autonomie organisationnelle qui leur est conférée par le droit fédéral, les cantons sont libres de développer un modèle taillé sur mesure, teinté de plus ou moins d'indépendance, là où elle s'avère nécessaire.

En guise d'ultime conclusion, nous considérons qu'une certaine indépendance des Services parlementaires apporte sans conteste une plus-value, tant au niveau institutionnel qu'organisationnel, mais ceci, à condition

que ladite indépendance ne conduise pas à la construction de murs entre pouvoirs et/ou entre administrations. Pour qu'un État moderne puisse assumer ses responsabilités, on ne rappellera jamais assez l'importance d'une saine collaboration et d'une coordination active entre les pouvoirs. Face à la complexité des enjeux contemporains, les administrations de premier niveau ont et auront toujours un rôle absolument crucial à jouer. C'est dans cette logique de facilitation des relations institutionnelles et de coordination qu'elles doivent continuer d'envisager leurs actions, pour le bien de l'État et de la démocratie.

9 BIBLIOGRAPHIE

- AUBERT, J.-F., « Et pourtant il tourne », dans Bovey Lechner, M., Graf, M., Hubert-Hotz, A., *Le Parlement « Autorité suprême de la Confédération » ? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération*, Berne / Stuttgart, Verlag Paul Haupt, 1991.
- AUBERT, J.-F., MAHON, P., *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich / Bâle / Genève, Schulthess, 2003.
- AUER, A., MALINVERNI, G., HOTTELIER, M., *Droit constitutionnel suisse*, volume I, 3^e éd., Berne, Stämpfli, 2013.
- BARBERIS, M., « La séparation des pouvoirs », dans Troper, M., Chagnolaud, D., *Traité international de droit constitutionnel*, tome I, Paris, 2012, pp 714 ss.
- BELSER, E. M., WALDMANN, B., WIEDERKEHR, R., *Staatsorganisationsrecht*, Zurich / Bâle / Genève, Schulthess, 2017.
- BIAGGINI, G., dans Biaggini, G., Gächter, T., Kiener, R., (sous la direction de), *Staatsrecht*, Saint-Gall / Zurich, Dike, 2011.
- DÉFAGO GAUDIN, V., « Gouvernement et administration dans les cantons et les communes », dans *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurich, Schulthess, 2020.
- DE SECONDAT, C. L. (Baron de La Brède et de Montesquieu), *De l'Esprit des lois*, livre XI, chapitre VI, Genève, 1748.
- FILION, M. et al., *Régimes politiques et sociétés dans le monde*, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 2017.
- GRAF, M., dans Ehrenzeller, B., et al., (sous la direction de), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, 3^e éd., Zurich, Dike, 2014.

- GRAF, M., THELER, C., VON WYSS, M., *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2014.
- GANGHOF, S., « Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien », *Politische Vierteljahresschrift*, n° 46/3
- HAEFELIN, U., HALLER, W., KELLER, H., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8^e éd., Zurich, Schulthess, 2012.
- KAISS, S., *Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen: Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene. Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft*, Zurich, Université de Zurich, 2010.
- KLÖTI, U. et al., *Verkannte Aussenpolitik. Entscheidungsprozesse in der Schweiz*, Zurich, Rüegger, 2005.
- KOHLBRENNER, E., *Die Rolle der Staatskanzlei in der Staatsleitung*, Berne, Stämpfli, 2014.
- KOLLER, C., « Administrations cantonales », dans Ladner, A., et al. (sous la direction de), *Manuel d'administration publique*, Lausanne, 2013.
- LIJPHART, A., *Patterns of democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2^e édition, New Haven / Londres, Yale University Press, 2012.
- LINDER, W., HÄTTENSCHWILER, D., « Kantonale Parlamentsreformen 1973-88 », dans Stadlin, P. (sous la direction de), *Die Parlamente der schweizerischen Kantonen*, Zoug, Kalt-Zehnder.
- LÜTHI, R., « Das Schweizer Parlament: eine Institution auf dem Pfad der Moderne », *Swiss Political Review*, volume 20, n° 2, Wiley Subscription Services, Inc, 2014.

- LÜTHI, R., « Die schweizerische Bundesversammlung : Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution ? », dans von Blumenthal, J., Bröchler, S., (sous la direction de), *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, Wiesbaden, VS Verlag, 2009.
- MAHON, P., « Le principe de la séparation des pouvoirs », dans Thürer, D., Aubert, J.-F., *Droit constitutionnel suisse*, Volume I, Zurich, Schulthess, 2001, pp. 1011-1025.
- MARTENET, V. « La séparation des pouvoirs », dans Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., *Droit constitutionnel suisse*, Volume II, Zurich, Schulthess, 2022.
- MASTRONARDI, P., *Verfassungslehre: Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat*, Berne / Stuttgart / Wien, P. Haupt, 2007.
- MOOR, P., MARTENET, V., FLÜCKIGER, A., *Droit administratif / Vol. 1, Les fondements*, 3^e éd., Berne, Stämpfli, 2012.
- RIKLIN, A., « Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, volume 8, n° 3, 1977, p. 368-385.
- SAGER, F., PAPADOPOULOS, Y., « Regierung », dans Papadopoulos, Y., et al. (sous la direction de), *Handbuch der Schweizer Politik · Manuel de la politique suisse*, Zurich, NZZ Libro, 2022.
- SCIARINI, P., « Processus législatif », dans Knoepfel, P., et al. (sous la direction de), *Handbuch der Schweizer Politik · Manuel de la politique suisse*, Zurich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2014.
- SCHWARZ, D., BÄCHTIGER, A., LUTZ, G., « Switzerland : Agenda-Setting Power of the Government in a Separation-of-Powers Framework », dans Rasch, Björn, E., Tsebelis, G., (sous la direction de), *The rôle of Governments in Legislative Agenda Setting*, Oxon, New York, Routledge, 2011.

- TOULEMONDE, G., *Institutions politiques comparées*, 3^e éd., Paris, Ellipses, 2018.
- TROPER, M., *Séparation des pouvoirs*, Dictionnaire Montesquieu [en ligne] : <https://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr/>, consulté le 26 janvier 2023.
- TSEBELIS, G., *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002
- VATTER, A., *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, Nomos, 2020.
- VATTER, A., « Lijphart Expanded : Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries ? », *European Political Science Review*, 1/1.
- VON WYSS, M., *Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens: eine Untersuchung über die Schweizerische Bundesversammlung*, Zurich, Schulthess, 2000
- VON WYSS, M., « Parlamente in den Kantonen und Gemeinden », dans *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurich, Schulthess, 2020.
- WIRZ, R., « Oberste Gewalt in den Kantonen? Wahl-, Gesetzgebungs und Kontrollfunktion kantonaler Parlamente », dans Vatter, A., (sous la direction de), *Das Parlament in der Schweiz*, Zurich, NZZ Libro, 2018.
- Z'GRAGGEN, H., LINDER, W., *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung*, Berne, Institut für Politikwissenschaft Universität, 2004.

ANNEXES

- Annexe 1 Questionnaire (versions allemande et française)
- Annexe 2 Personnes ayant répondu au questionnaire
- Annexe 3 Planning des entretiens semi-directifs
- Annexe 4 Documents envoyés avant les entretiens semi-directifs
- Annexe 5 Retranscriptions (et traductions) des entretiens menés
- Annexe 6 Extraits d'entretiens pertinents
- Annexe 7 Document envoyé avant l'entretien avec le Professeur Pascal Mahon
- Annexe 8 Retranscription de l'entretien mené avec le Professeur Pascal Mahon
- Annexe 9 Organes cantonaux en soutien des pouvoirs législatif et exécutif
- Annexe 10 Bases légales fondant l'indépendance des Services parlementaires (cantons)
- Annexe 11 Arrêt du Tribunal fédéral A 426/84/kl (anonymisé)
- Annexe 12 Arrêt de la Cour constitutionnelle jurassienne CST 1/2015

Nota Bene

Par souci de durabilité, les annexes (281 pages A4) ne sont pas imprimées. Elles peuvent être obtenues en format numérique auprès du secrétariat de l'IDHEAP.

REMERCIEMENTS

Au terme de ce travail, je tiens à adresser un sincère merci :

- à la personne qui partage ma vie ;
- à mes parents, ma famille et mes ami·e·s ;
- aux personnes avec lesquelles j'ai pu mener des entretiens ;
- aux personnes ayant pris le temps de répondre à mon questionnaire ;
- à mon employeur, la Municipalité de Court, et en particulier à sa Maire et son Conseil municipal ;
- à mes collègues ;
- à Sigismond Jacquod, ancien Chancelier d'État jurassien ;
- à Andrea Babey ;
- à Giovanna et Antonio De Pascalis ;
- à Fatma Yavavli, secrétaire aux études de l'IDHEAP ;
- à toutes les personnes qui, d'une manière ou d'une autre, m'ont encouragé et soutenu.

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
312	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2019 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2019 des finances cantonales et communales, 2020
313	IMSENG Hélène Pratique du sport et promotion de la santé au CHUV, étude exploratoire basée sur la perception des acteurs, 2020
314	KEUFFER Nicolas L'autonomie communale en Suisse : conceptualisation, classifications empiriques et facteurs explicatifs, 2020
315	GUARATO Pietro , Carbon Capture, Utilization and Storage in Switzerland. Volume 1 - The Technological and Scientific Framework, 2021
316	GUARATO Pietro , Carbon Capture, Utilization and Storage in Switzerland Volume 2 - The Institutional and Legal Framework, 2021
317	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2020 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2020 des finances cantonales et communales, 2021
318	LAUWERIER Ewoud, GATTO Laura, BRUNNER Dunia, NAHRATH Stéphane, BUNDI Pirmin Comparing European and Swiss Strategies for the Regulation of Plastics Commissioned by the Federal Office for the Environment (FOEN), 2021
319	LADNER Andreas, HAUS Alexander Aufgabenerbringung der Gemeinden in der Schweiz: Organisation, Zuständigkeiten und Auswirkungen, 2021
320	STEINBRÜCHEL Frédéric Analyse des conventions de subventionnement dans le domaine de la musique classique en Ville de Genève, 2021
321	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2021 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2021 des finances cantonales et communales, 2022
322	LADNER Andreas Kantonale Wahlen und Parteiensysteme, 2022
323	VANNAY Claude-Alain La conduite du changement dans le contexte de la transformation numérique et de l'agilité au sein du département fédéral des affaires étrangères, 2022
324	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2022 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2022 des finances cantonales et communales, 2023
325	HAJDINI Drenusha L'administration publique au Kosovo sous le programme SIGMA de l'OCDE et de l'UE : analyse de quelques domaines de réformes, 2023
326	GIOVANNINI Camille La gouvernamentalité néolibérale dans le champ des politiques de promotion de la santé mentale au travail : <i>empowerment</i> émancipatoire ?, 2023

L’IDHEAP en un coup d’œil

Champ

L’IDHEAP est, en Suisse, le seul centre d’enseignement, de recherche et d’expertise intégralement dédié au secteur public. Différentes disciplines des sciences humaines et sociales -adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic- y sont représentées, garantissant ainsi une approche pluridisciplinaire. Mentionnons le droit, l’économie, le management et la science politique.

L’IDHEAP est un observateur indépendant et un fournisseur de conseils reconnu par les administrations, les responsables politiques et la Confédération. L’Institut est accrédité par la Confédération et au niveau international (*European Association for Public Administration Accreditation-EAPAA*). Fondé en 1981, il est intégré depuis 2014 dans la faculté de droit, de sciences criminelles et d’administration publique de l’Université de Lausanne.

Vision

À l’interface entre théorie et pratique de l’administration publique, l’IDHEAP est le pôle national d’excellence contribuant à l’analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l’Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Missions

1. Enseignement universitaire : former les élu·e·s et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- *Master of Advanced Studies in Public Administration* (MPA)
- *Master of Arts in Public Management and Policy* (Master PMP)
- *Diploma of Advanced Studies* (DAS) en administration publique
- Certificat exécutif en management et action publique (CEMAP)
- *Certificate of Advanced Studies* en administration publique (CAS) dans différents domaines
- Séminaire pour spécialistes et cadres (SSC)

2. Recherche : ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Publications scientifiques
- Direction de thèses de doctorat en administration publique
- Conférences et colloques scientifiques

3. Expertise et conseil : apporter des solutions innovantes

- Mandats au profit du secteur public et parapublic
- Mandats en Suisse et à l'étranger

4. Services à la cité : participer aux discussions sur les enjeux de société

- Interventions dans les médias
- Articles et conférences de vulgarisation
- Renseignements ponctuels offerts aux administrations publiques

Le présent cahier s'intéresse aux Services parlementaires en Suisse et à leur évolution récente.

Longtemps rattachés aux Chancelleries, les Services parlementaires de la Confédération et de certains cantons ont fait l'objet, depuis une trentaine d'années, d'un processus d'autonomisation visant à accroître leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif.

Cette évolution est d'abord le fruit d'une relecture, par les Parlements, du principe de la séparation des pouvoirs, mais aussi d'un sentiment d'infériorité face à des Gouvernements jugés parfois prééminents.

Outre la présentation des facteurs explicatifs ayant mené à l'évolution précitée, ce travail se veut une synthèse entre les avantages et les inconvénients d'une plus grande autonomie des administrations parlementaires.

Die vorliegende Studie befasst sich mit den Parlamentsdiensten in der Schweiz und ihren Entwicklungen in der jüngsten Zeit.

Die Parlamentsdienste der eidgenössischen Räte und einiger Kantone waren lange Zeit Teil der Kanzleien. Seit rund 30 Jahren durchlaufen die Parlamentsdienste einen Prozess zunehmender Autonomisierung. Dieser Prozess hat die Stärkung der Unabhängigkeit der Parlamentsdienste von der Executive zum Ziel.

Diese Entwicklung ist zuallererst die Folge einer Neuauslegung des Prinzips der Gewaltenteilung durch die Parlamente, aber auch die Konsequenz des Unterlegenheitsgefühls gegenüber manchmal als dominant empfundenen Regierungen.

Neben der Darstellung der erklärenden Faktoren, welche die obengenannte Entwicklung herbeigeführt haben, fasst die vorliegende Arbeit Vor- und Nachteile von unabhängigeren Parlamentsdiensten zusammen.