

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des Secrétaires généraux de Parlements

COMMUNICATION

de

M. Philippe SCHWAB
Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de la Confédération
suisse

ROLE DU SECRETAIRE GENERAL ET PROCEDURE DE NOMINATION

Session d'Istanbul
Avril 2026

Le secrétaire général du Parlement suisse : un acteur de l'équilibre institutionnel et de la continuité administrative dans un système bicaméral

1. Introduction : deux chambres, mais un seul secrétaire général

La Suisse est un Etat fédéral. Cela conditionne l'organisation de son Parlement en deux chambres : le Conseil national, représentant la population, et le Conseil des États, incarnant les entités fédérées, forment ensemble l'Assemblée fédérale. Ces deux chambres, dotées de compétences strictement égales, délibèrent séparément dans la plupart des cas et participent de manière paritaire à l'élaboration législative, sans qu'aucune ne dispose d'une primauté formelle ou substantielle (bicamérisme symétrique). Aucune chambre n'a la primauté dans l'examen des projets de loi : un projet peut être examiné en premier tantôt par une chambre, tantôt par l'autre. L'adoption de toute décision parlementaire exige ainsi l'accord des deux chambres, faillant quoi le projet est classé. Cette exigence de double approbation impose une collaboration étroite et une recherche constante de compromis entre les deux instances.

Les deux chambres disposent aussi du même statut et appliquent la même procédure¹. Seuls quelques détails d'organisation et de procédures relèvent de règlements séparés². P. ex. le Conseil national est le seul à connaître l'heure des questions au gouvernement ainsi que la limitation du temps de parole.

Les deux chambres relèvent d'un budget et d'une administration parlementaires unifiés, placés sous l'autorité exclusive du Parlement. Cette autonomie, tant budgétaire (prévue par la loi³) qu'administrative (garantie par la Constitution⁴) souligne l'indépendance institutionnelle du législatif face à l'exécutif. Cette maîtrise totale n'empêche pas cependant que les demandes budgétaires prennent en considération les contraintes qui s'imposent au régime des finances de l'Etat, comme le respect du frein à l'endettement⁵.

L'intégration institutionnelle et administrative des deux chambres se manifeste également par la présence d'un seul secrétaire général⁶, figure centrale de l'administration parlementaire.

2. Rôle et attributions du secrétaire général : un acteur administratif et stratégique

2.1. Cadre juridique et position institutionnelle

La fonction de secrétaire général du Parlement incarne la plus haute charge administrative de l'institution. Poste à caractère strictement non politique, il est défini par un cadre juridique

¹ Voir, p. ex., loi sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002 (loi sur le Parlement, LParl) ; loi fédérale sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale et sur les contributions allouées aux groupes, du 18 mars 1988 ; ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA), du 3 octobre 2003 ; ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement (ORInt), du 28 septembre 2012 ; ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires, du 18 mars 1988.

² Règlement du Conseil national, du 3 octobre 2003 (RCN) ; règlement du Conseil des Etats, du 20 juin 2003 (RCE).

³ Art. 142, al. 2 et 3, LParl.

⁴ Art. 155 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.).

⁵ Art. 126 Cst.

⁶ La forme masculine choisie se réfère toujours à la fois aux personnes de sexe féminin ou masculin. Nous renonçons à une désignation multiple au profit d'une meilleure lisibilité.

pluriel : constitutionnel (art. 155 Cst.), législatif (art. 64 à 70 LParl, art. 17 à 35 OLPA) et réglementaire⁷.

Sa mission principale consiste à garantir la continuité, la stabilité et l'efficacité du travail parlementaire, en assurant le bon fonctionnement du Parlement tant sur le plan gestionnaire que procédural.

2.2. Une triple fonction : administration, conseil et interface

Le secrétaire général exerce trois rôles complémentaires :

- (i) **Directeur de l'administration parlementaire**
Il supervise les services administratifs, optimise l'allocation des ressources humaines et matérielles, et préside la direction des Services du Parlement, composée de responsables sectoriels (commissions, numérique, affaires internationales, information, ressources humaines et finances, etc.). Il fixe les orientations stratégiques⁸ et assure la disponibilité des moyens nécessaires à l'activité parlementaire.
- (ii) **Chef d'état-major du Parlement**
Il agit comme interlocuteur privilégié des présidents des conseils et des parlementaires, planifie les sessions et les séances des commissions, prépare les ordres du jour, veille au respect du calendrier législatif et établit les procès-verbaux et les traductions. Ses services fournissent un appui technique et procédural aux députés, et assurent le secrétariat des bureaux de l'Assemblée fédérale et des deux chambres.
- (iii) **Interface institutionnelle**
Il facilite la communication des travaux parlementaires, gère les relations administratives avec le gouvernement, et soutient la diplomatie parlementaire (relations avec les assemblées étrangères, organisations internationales, délégations). Il contribue ainsi à la transparence de l'institution et à la coopération interparlementaire.

Le secrétaire général est responsable devant le Parlement dans son ensemble, dans le respect du statut et du budget fixés par l'Assemblée fédérale. Son action, dépourvue de toute considération partisane, s'inscrit dans une logique de service public au bénéfice de tous les députés. Au quotidien, il est placé directement sous l'autorité des présidences des deux conseils qui forment la Délégation administrative. Cette dernière exerce la direction suprême de l'administration du Parlement⁹.

3. Un équilibriste institutionnel : neutralité, permanence et autonomie

Le secrétaire général occupe une position institutionnelle singulière, à l'articulation des sphères administrative et politique. L'exercice de cette fonction exige non seulement des compétences managériales et techniques, mais également une fine compréhension des dynamiques politiques propres à l'activité parlementaire.

Cette position expose son titulaire, de même que l'administration parlementaire qu'il dirige, à plusieurs contraintes structurelles.

⁷ Règlement des Services du Parlement, du 16 mai 2014.

⁸ Stratégie 2022+ des Services du Parlement, du 17 octobre 2022. La nouvelle stratégie sera définie à fin 2026.

⁹ Art. 38, al. 2 LParl.

3.1. Neutralité et impartialité dans un environnement politisé

Le secrétaire général évolue dans un contexte marqué par la politisation des débats et la fluctuation des rapports de force. Face à la pression politique, le secrétaire général doit faire preuve d'une stricte impartialité. Il lui appartient de traiter tous les députés de manière égale et d'éviter de devenir un instrument au service d'intérêts partisans. Sa crédibilité repose avant tout sur ses compétences et son professionnalisme. Pour conseiller efficacement les parlementaires, il doit certes comprendre les logiques politiques et les rapports d'influence entre partis, tout en conservant la distance nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Le secrétaire général n'intervient pas dans le contenu politique des travaux, mais garantit la régularité des procédures, sans parti pris. Le secrétaire général peut être membre d'une organisation professionnelle ou d'un parti, mais il ne prend pas position publiquement en tant que représentant de ceux-ci. De manière générale, il exerce sa liberté d'expression d'une manière compatible avec sa fonction et fait preuve de retenue.

3.2. Permanence et adaptation face à l'instabilité politique

Dans un contexte parlementaire marqué par l'instabilité des majorités et l'imprévisibilité des décisions, le secrétaire général représente un pilier de permanence institutionnelle. Son rôle est essentiel pour assurer la continuité de l'institution¹⁰, indépendamment des alternances politiques ou des changements de majorité. Il garantit la sécurité juridique des procédures appliquées au Parlement, tant au regard du droit écrit que du droit non écrit¹¹. En tant que gardien de la mémoire institutionnelle, il préserve et transmet les usages et coutumes parlementaires, consolidant ainsi la stabilité de l'institution face aux bouleversements politiques et aux renouvellements du personnel. Cette stabilité s'accompagne d'une nécessaire capacité d'adaptation, lui permettant de réagir avec agilité à des situations imprévues et de répondre aux nouvelles exigences, notamment en matière de transformation numérique et d'intégration de l'intelligence artificielle. Il s'agit également, dans certaines situations, de prévenir les tentatives de contournement des procédures, qui peuvent être justifiées par la légitimité attachée à la détention du pouvoir majoritaire.

3.3. Autonomie et séparation des pouvoirs

L'autonomie de l'administration parlementaire, dirigée par le secrétaire général, est un corollaire du principe de séparation des pouvoirs. Cette indépendance vis-à-vis du gouvernement permet au Parlement d'exercer pleinement ses compétences législatives et de contrôle (art. 169 et 170 Cst.), sans dépendre de l'administration étatique. Elle renforce la capacité du législatif à rivaliser avec l'expertise souvent plus structurée de l'exécutif, participant ainsi à l'équilibre démocratique (*checks and balances*).

4. Procédure de sélection et nomination : garantir compétence et légitimité

La procédure de désignation du secrétaire général est largement structurée par la nature particulière des responsabilités qui lui sont confiées. Elle est conçue de manière à garantir à

¹⁰Dans le rapport à l'appui de la révision de la loi sur le Parlement, on peut lire que « les Services du Parlement (...) 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. » (rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national à l'appui du projet de loi sur le Parlement, du 1.3.2001, FF 2001 3397).

¹¹Voir, par exemple, le recueil des décisions et pratiques du Bureau du Conseil national, du 23 août 2024.

la fois la compétence professionnelle, la neutralité administrative et la légitimité institutionnelle du titulaire de cette fonction.

Le secrétaire général est sélectionné à l'issue d'une mise au concours publique sur le marché de l'emploi. Ce mode de recrutement permet d'assurer l'égalité de traitement entre candidats internes et externes et de garantir la transparence de la procédure, en privilégiant les compétences professionnelles indépendamment de toute considération partisane. La sélection s'effectue sur la base d'un examen des dossiers de candidature et d'entretiens, auxquels s'ajoutent des évaluations approfondies (*assessments*). Dans la pratique, les candidats internes (issus de l'administration parlementaire) bénéficient cependant d'un avantage comparatif, en raison de leur connaissance des procédures et du fonctionnement institutionnel. À cet égard, il est révélateur que les quatre derniers secrétaires généraux nommés depuis le début des années 1990 soient tous issus de l'administration parlementaire.

La nomination intervient après une élection par les Bureaux des deux Chambres, puis une confirmation par l'Assemblée fédérale réunie. Le secrétaire général est ainsi le seul membre de l'administration parlementaire dont la nomination fait l'objet d'une décision formelle du Parlement, prise au moyen d'un vote à bulletins secrets.

Ce mode de désignation renforce la légitimité du secrétaire général et son autorité au sein de l'institution. Nommé pour la durée de la législature (quatre ans), son mandat est généralement reconduit, assurant ainsi la continuité administrative.

Dans cette perspective, la procédure de nomination ne se comprend pas comme un simple mécanisme formel de désignation, mais comme un dispositif institutionnel destiné à garantir l'adéquation entre un profil individuel et une fonction structurellement définie. Elle vise moins à attribuer une fonction qu'à sélectionner la personne la plus apte à incarner un rôle déjà déterminé par les besoins du système parlementaire.

Ainsi, la nomination du secrétaire général ne crée pas la fonction : elle en révèle les exigences.

5. Conclusion : un acteur discret mais stratégique de la gouvernance parlementaire

Le secrétaire général du Parlement suisse, bien que peu visible sur la scène politique, joue un rôle central dans l'appareil politico-institutionnel. Par son action, il contribue à la fois à l'efficacité organisationnelle du Parlement, à la sécurité juridique de son activité normative et à la continuité de son fonctionnement institutionnel. En veillant au respect des procédures, à la qualité de la préparation des travaux législatifs et à la coordination des organes de l'assemblée, il participe directement à la solidité et à la cohérence de la production normative parlementaire.

Au-delà de ces fonctions, il joue également un rôle central dans la préservation de la stabilité institutionnelle. Dans un contexte politique marqué par l'alternance des majorités et l'évolution des rapports de force, l'administration parlementaire qu'il dirige constitue un facteur de continuité. Elle conserve la mémoire de l'institution et assure la transmission des pratiques, du savoir-faire et des règles procédurales qui permettent au Parlement de fonctionner de manière ordonnée et prévisible.

Ainsi, bien que sa fonction s'exerce dans une relative discrétion et demeure en retrait de la scène politique, le secrétaire général occupe une position stratégique au cœur du système parlementaire. Par l'équilibre qu'il maintient entre neutralité administrative et exigences du processus politique, il contribue au bon fonctionnement de l'institution parlementaire et, plus largement, à la qualité de la gouvernance démocratique.

**