

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Le secrétaire général  
CH-3003 Berne

## Association des secrétaires généraux des parlements francophones (ASGPF)

### Séminaire sur le statut du personnel administratif dans les Parlements francophones

Paris 3 et 4 septembre 2013

Le 3 septembre 2013

*« Qui ne connaît l'ascendant que la distribution des places donne sur ceux qui les obtiennent ? C'est en donnant des emplois qu'on fait des esclaves ; et la servitude est comme la peste : un malade en infeste mille. »*

Marc David Alba Lasource, 16 avril 1792<sup>1</sup>

Administration parlementaire suisse :  
partage des responsabilités en matière de gestion du personnel

*Communication de Philippe Schwab, secrétaire général de l'Assemblée fédérale*

La gestion des personnels parlementaires figure depuis quelques années en tête de liste des sujets traités par l'ASGPF. Les parlements francophones ne sont pas un cas à part puisque l'Association des secrétaires généraux (ASGP), qui regroupe l'ensemble des secrétaires généraux des parlements nationaux dans le cadre de l'Union interparlementaire (UIP), y a également consacré ses travaux en 2012 (session de Québec) et 2013 (session de Quito). L'ASGP va d'ailleurs adopter prochainement à Genève, en octobre 2013, des « principes pour le recrutement et la gestion des carrières du personnel de l'administration parlementaire ».

Cet intérêt – je parlerais même d'engouement – est somme toute extrêmement positif car il permet de souligner et, par-là, de valoriser, le travail fondamental joué

<sup>1</sup> Cité in : MAVIDAL, J ; LAURENT, E. (direction), *Assemblée nationale législative, Archives parlementaires de 1787 à 1860*, série 1, tome 41, imprimées par ordre du Sénat et de la Chambre des députés, éditeur P. Dupont, Paris, 1893, p. 707.



par l'administration pour assurer le plein et bon fonctionnement des assemblées parlementaires.

Je me propose de vous exposer l'organisation des responsabilités en matière de personnel, telle qu'elle se présente au Parlement suisse, et d'en tirer un certain nombre d'enseignements généraux. Certes, chaque parlement et chaque administration sont le produit d'une évolution historique et d'une culture politique propres ; ce qui est applicable en deçà du Jura ne l'est pas forcément au-delà.

Par-delà le pittoresque des différences, je crois toutefois que nos organisations révèlent des logiques d'évolution sinon semblables, tout au moins convergentes, puisque ajustées à l'aune des mêmes nécessités.

Rares sont les processus qui permettent d'influer sur le fonctionnement d'une organisation avec autant d'efficacité que la gestion des ressources humaines. Colonne vertébrale de l'administration, **le personnel doit être situé au centre des préoccupations de toute organisation soucieuse de son bon fonctionnement.** Les parlements n'échappent pas à la règle et doivent se doter d'outils professionnels en matière d'acquisition et de gestion des ressources humaines.

Les administrations parlementaires présentent toutefois des traits spécifiques qui tiennent à leur fonction démocratique fondamentale : être au service du Parlement et des députés sans s'asservir. Ces particularités ajoutent des contraintes supplémentaires à la gestion du personnel.

**Première contrainte :**

Les administrations parlementaires travaillent dans un environnement hautement et ouvertement politisé, mais elles doivent se garder de tout parti pris. Elles sont au service du cadre politique sans faire de politique.

**Deuxième contrainte :**

Les administrations parlementaires sont confrontées à un environnement extrêmement fluctuant où les opinions et les majorités changent constamment. En politique, rien n'est immuable, ni définitif.



### Troisième contrainte :

Les administrations parlementaires aident le Parlement à contrebalancer l'expertise des gouvernements et de leurs administrations. Leur fonction fait partie du contrôle démocratique et s'inscrit dans la recherche de l'équilibre des pouvoirs exécutif et législatif (« checks and balances »).

Les administrations parlementaires se trouvent dans un champ de tensions et leur fonction y apparaît en creux, par opposition ou par contraste :

- Face à la contrainte politique, **les administrations parlementaire doivent être impartiales** : elles doivent traiter tous les députés de manière identique et renoncer à devenir des instruments politiques. Elles fondent leur crédibilité sur les compétences et le professionnalisme. Pour bien comprendre les députés, les collaborateurs des assemblées doivent connaître les codes politiques et les champs d'influence partisans, mais savoir s'en distancer dans leur activité de conseil.
- Face à l'instabilité, **les administrations parlementaire doivent incarner la permanence**. Elles sont la mémoire et les gardiennes des intérêts de l'institution<sup>2</sup>, au-delà des changements de majorités ou de politiques publiques.
- Finalement, **les administrations parlementaire doivent être autonomes et indépendantes du Gouvernement** afin que le Parlement exerce souverainement ses compétences, notamment en matière de contrôle.

**Neutralité, permanence et autonomie sont les trois éléments constitutifs d'une bonne administration parlementaire.**

Examinons comment ces principes sont mis en œuvre au Parlement suisse :

---

<sup>2</sup> Dans 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).



En Suisse, l'administration parlementaire dépend exclusivement du Parlement et elle est totalement indépendante du Gouvernement. En vertu de la constitution<sup>3</sup>, les Services du Parlement relèvent exclusivement des Chambres fédérales – le Conseil national et le Conseil des Etats – tant pour ce qui est de leur réglementation, de leur organisation, de leur budget et du statut de leur personnel.

L'administration parlementaire suisse jouit d'une autonomie fonctionnelle, formelle et administrative qui découle du principe de séparation des pouvoirs. Elle est dirigée par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale (Parlement) qui est comptable de la gestion de l'assemblée tant durant les séances parlementaires qu'en matière administrative. Il exerce de fait une double fonction : il est à la fois chef d'état-major des *organes* du Parlement et directeur des *services* parlementaires.

Sur le plan des tâches, les Services du Parlement sont à la disposition des organes parlementaires – Conseil national, Conseil des Etats, collèges présidentiels, bureaux, commissions, délégations et autres groupes parlementaires – indépendamment de toute considération partisane. En conséquence, les collaborateurs sont tenus de respecter une stricte neutralité politique et de servir les députés de la même manière. Un tel principe existe en France, au Bundestag allemand ou à la Chambres des communes du Canada. Les collaborateurs des Services du Parlement sont également soumis au devoir de loyauté vis-à-vis de leur employeur : ils doivent donc s'acquitter de leurs tâches dans l'intérêt de ce dernier, en faisant abstraction de leurs convictions et intérêts personnels. On notera que les personnels des groupes politiques ne font pas partie de l'administration du Parlement en Suisse. Ces derniers relèvent strictement du droit privé et chaque parti est libre de fixer à sa guise les règles de recrutement et de rémunération. Il en va de même des assistants parlementaires qui sont sélectionnés *intuitu personae*.

Les collaborateurs des Services du Parlement relèvent d'un statut autonome<sup>4</sup> qui reprend largement le statut ordinaire de la fonction publique des employés d'Etat<sup>5</sup>,

<sup>3</sup> Art. 155 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18.4.1999 (Cst. ; RS 101):  
"L'Assemblée fédérale dispose des Services du parlement."

<sup>4</sup> Art. 6 de la loi sur le Parlement, du 13.12.2002 (LParl ; RS 171.10) : « Une ordonnance de l'Assemblée fédérale habilite les organes de l'Assemblée fédérale et le secrétaire général de l'Assemblée fédérale à engager le personnel des Services du Parlement. »

<sup>5</sup> Art. 25 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement, du 3.10.2003 (OLPA ; RS 171.115) : « Le personnel des Services du Parlement est soumis à la loi (...) sur le personnel de la Confédération. Les dispositions d'exécution de cette loi s'appliquent également au personnel des Services du Parlement, sauf disposition contraire de la présente ordonnance. »



moyennant quelques spécificités liées à l'institution. Par exemple, l'exercice du droit de grève est interdit à certains collaborateurs de l'administration du Parlement<sup>6</sup> et le secrétaire général peut adapter les dispositions régissant le temps de travail, les vacances et les congés pour les adapter aux besoins spécifiques du Parlement<sup>7</sup>. Mis à part le secrétaire général qui est nommé pour la durée d'une législature, les rapports de travail des autres employés sont fondés sur des contrats de droit public de durée indéterminée<sup>8</sup>. Cette particularité les met à l'abri des pressions politiques et correspond au régime de la fonction publique de la Confédération suisse.

Le secrétaire général est élu par les Bureaux des deux Chambres au scrutin majoritaire. Les Bureaux sont composés des présidents et vice-présidents des deux chambres ainsi que des responsables de tous les groupes politiques représentés au Parlement. La nomination du secrétaire général est confirmée par une décision des deux chambres réunies en Assemblée fédérale. Le secrétaire général est le seul agent parlementaire dont le choix fait l'objet d'une décision du Parlement par un vote à bulletin secret. Ce mode de désignation se justifie par le fait qu'il exerce la plus haute fonction de l'administration parlementaire. Cela lui donne une grande légitimité à l'égard des organes parlementaires et des députés et lui confère une latitude d'action au sein de son administration. Le secrétaire général travaille étroitement avec les présidents et les membres des Bureaux, mais il relève de l'autorité de l'ensemble du Parlement.

Le secrétaire général est inamovible pendant la durée de la législature qui est de quatre ans. Il peut être mis fin à son mandat au terme de la législature. A défaut, le secrétaire général est reconduit automatiquement, ce qui a toujours été le cas jusqu'à présent.

Le secrétaire général est épaulé par une équipe de direction composée d'une secrétaire générale adjointe (également secrétaire du Conseil des Etats) et de chefs de départements appelés « secteurs » (secteur scientifique, secteur international et langues, secteur des ressources, de la sécurité et de la logistique et secteur de l'information et de la communication). Ces hauts fonctionnaires sont choisis par la

---

<sup>6</sup> Art. 35, OLPA.

<sup>7</sup> Art. 33, OLPA.

<sup>8</sup> En Suisse, il existe peu de différences entre les agents publics et les salariés du secteur privé tant dans les conditions de recrutement (absence de concours) que dans les possibilités de licenciement ; depuis quelques années, les rares différences entre les deux systèmes ont tendance à s'estomper.



Délégation administrative qui est l'équivalent de la questure dans d'autres parlements.

La Délégation administrative exerce « la direction suprême »<sup>9</sup> sur les affaires administratives du Parlement et surveille la gestion du secrétaire général. Elle est composée invariablement des présidents des Chambres ainsi que des quatre vice-présidents qui représentent à eux six les plus grands partis politiques. Cette composition obéit à une tradition établie depuis des années quand bien même la loi n'impose pas, ni n'interdit, que la Délégation administrative se confonde avec les présidences des Chambres. Cette identité dans la composition des deux organes donne beaucoup de poids à la délégation administrative et évite les chevauchements de compétences entre ce qui relève du fonctionnement des assemblées et ce qui relève de leurs moyens.

Les décisions de la Délégation administrative en matière de personnel sont prises *de jure* à la majorité simple<sup>10</sup> ; *de facto*, collégalement – les votes sont extrêmement rares. Le secrétaire général est traditionnellement associé au processus de sélection des membres de la direction par la Délégation administrative et il dispose formellement d'une voix consultative. En pratique, c'est lui qui fait les propositions en collaboration étroite avec le (questeur) délégué<sup>11</sup> qui représente la Délégation administrative auprès des Services du Parlement. Les avis du secrétaire général sont généralement suivis en matière de personnel.

Le secrétaire général est compétent en matière de conclusion, de modification et de résiliation des rapports de travail de toutes les autres catégories de personnel<sup>12</sup> ; il exerce à la fois l'autorité hiérarchique et disciplinaire. S'agissant de l'engagement des secrétaires des commissions et délégations parlementaires, le secrétaire général doit toutefois consulter au préalable les présidents concernés<sup>13</sup> ; leur avis n'est pas contraignant. Dans les faits, le secrétaire général dispose d'une très grande latitude dans le choix du personnel.

---

<sup>9</sup> Art. 38, al. 2, LParl. Voir aussi l'art. 20, al. 1, OLPA : « La Délégation administrative assume la direction suprême des Services du Parlement. Elle surveille la conduite des affaires et les finances des Services du Parlement. »

<sup>10</sup> Art. 38, al. 3, LParl.

<sup>11</sup> Art. 21, OLPA.

<sup>12</sup> Art. 27, al. 2, OLPA.

<sup>13</sup> Art. 27, al. 3, OLPA.



Mis à part les postes de direction où elle dispose d'une compétence de décision propre, la Délégation administrative n'intervient jamais dans le choix du personnel de l'administration parlementaire, ni dans la gestion des carrières individuelles. Elle s'impose une très grande retenue et se borne à fixer le cadre général de la politique du personnel en donnant des orientations, par exemple pour la représentation des communautés linguistiques, pour l'intégration des personnes handicapées ou sur la répartition des sexes. La Délégation administrative est également compétente pour fixer le règlement d'organisation de l'administration du Parlement sur proposition du secrétaire général<sup>14</sup>.

Le secrétaire général est ainsi en grande partie responsable de gérer le personnel de son administration et de respecter le budget salarial qui lui est attribué ; il rend compte régulièrement de sa gestion à la Délégation administrative qui exerce la haute surveillance sur ses activités et qui représente son interlocuteur privilégié pour toutes les affaires administratives du Parlement. Les tensions entre l'administration parlementaire et l'autorité politique de tutelle sont extrêmement rares, voire inexistantes, celle-ci cherchant, dans la plupart des cas, à s'appuyer sur une fonction publique neutre et indépendante.

Cette très large autonomie des Services du Parlement permet à l'administration d'effectuer ses choix de manière indépendante et de privilégier les compétences des agents en-dehors de toute considération partisane. Les postes font l'objet d'une mise au concours publique obligatoire décidée par le secrétaire général. Ce mode de publication permet d'assurer une égalité de traitement des candidats externes et internes et de garantir une certaine transparence du processus ; des exceptions sont prévues pour certains postes de durée limitée (p. ex. les postes de stagiaires) ou lorsque le recrutement a lieu par voie d'échange temporaire de personnel (« job rotation »). Les candidats sont retenus sur dossier et sur entretien. En outre, des évaluations complètes (« assessments ») sont menées lorsqu'il s'agit d'engager des cadres supérieurs. Cela vaut également pour l'engagement du secrétaire général.

Les agents des Services du Parlement sont recrutés sur le marché de l'emploi et pour occuper une fonction déterminée à laquelle ils restent en principe affectés aussi longtemps qu'ils travaillent dans l'administration (système de fonctions). Il n'y a aucune obligation de mobilité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des Services du Parlement, ni de droit à une promotion après un certain nombre d'années.

---

<sup>14</sup>Art. 20, al. 2, let. c, OLPA.



Les postes sont généralement pourvus aussi bien en interne qu'en externe et il n'y a pas de règles particulières ; seules comptent les aptitudes professionnelles et sociales ainsi que l'expérience des candidats, indépendamment de leur ancienneté : en un mot, **les compétences, rien que les compétences, toutes les compétences**. Cet égal accès aux emplois des Services du Parlement entre les candidats externes et internes assure la transparence du recrutement, permet de comparer les qualifications des candidats et assure un certain brassage des profils. Pour la fonction de secrétaire général, il est rare toutefois qu'un candidat externe à l'administration parlementaire soit sélectionné puisque le dernier cas remonte à 1969. Depuis lors, le choix a toujours porté sur un candidat ayant fait l'objet de promotions internes, connaissant bien l'institution et qui dispose d'une autorité avérée à l'exercice de la fonction.

Avant leur mise au concours, les postes sont évalués sur la base d'un descriptif des tâches, puis affectés à une classe de salaire. Les critères déterminants pour l'évaluation sont la formation requise, l'étendue des tâches ainsi que le niveau d'exigence, de responsabilité et de risque inhérent à la fonction. La classe de salaire indique le montant le plus élevé qui peut être gagné dans la fonction correspondante. L'attribution d'un agent parlementaire à une classe de traitement relève de la compétence du secrétaire général pour tous les postes où il est autorité de nomination, sur recommandation du service des ressources humaines<sup>15</sup>.

Le salaire initial est fixé en fonction de la formation ainsi que de l'expérience professionnelle et individuelle du nouvel employé, de même que – dans une moindre mesure – des conditions sur le marché de l'emploi. L'évolution salariale dépend en partie des performances individuelles fondées sur des évaluations effectuées chaque année ainsi qu'une part d'ancienneté. Les évaluations sont du ressort des chefs hiérarchiques avec possibilité pour les collaborateurs de les contester auprès des supérieurs directs.

Les entretiens annuels d'évaluation sont menés par les chefs de service. Ils ont pour but d'examiner les conditions dans lesquelles le travail est fourni et de convenir d'objectifs, tant en matière de prestations que de comportement. Les entretiens visent aussi à discuter l'évolution professionnelle du collaborateur et à lui proposer des mesures de formation.

---

<sup>15</sup> Art. 32, al. 2, OLPA.



De cette courte présentation, il est possible de dégager certains constats quant à l'articulation des responsabilités de gestion du personnel dans l'administration parlementaire suisse :

**1er constat :**

L'administration parlementaire suisse dispose d'une **large autonomie en matière d'acquisition et de gestion du personnel**. Mis à part le secrétaire général et les cadres supérieurs désignés individuellement par des organes du Parlement, tous les autres agents sont choisis par le secrétaire général au terme de concours publics ouverts à tous. Les critères de choix sont les compétences professionnelles et sociales ainsi que l'expérience.

**2e constat :**

**Le secrétaire général conduit la politique du personnel** de l'administration parlementaire dans le cadre du statut et du budget fixés par l'Assemblée fédérale et sous la surveillance et les directives générales de la Délégation administrative (questure).

**3e constat :**

**Le secrétaire général est responsable du fonctionnement du Parlement**, tant sur le plan du respect des procédures que sur le plan administratif. Il est comptable de son action envers le Parlement tout entier qui peut mettre fin à ses fonctions au terme de la législature.

**4e constat :**

Dans le choix du personnel, **la ligne de démarcation entre responsabilités politiques et responsabilités administratives est clairement déterminée** en droit et dans les faits. Les compétences décisionnelles sont conçues de manière à soustraire le plus largement possible l'administration parlementaire de tout accaparement politique, partisan ou syndical. Aucun président de l'Assemblée fédérale, aucun parti ou aucun groupe politique ne dispose du droit de désigner à lui seul un agent parlementaire ou d'influer sur sa carrière. Le patronage est peu



---

répandu ; les recommandations politiques sont rares – et profitent encore plus rarement aux candidats.

**5e constat :**

**Les décisions politiques en matière de personnel** sont le fait d'organes dans lesquels siègent les principaux partis et elles **sont prises de manière collégiale**, le plus souvent sans vote.

Ces cinq constats témoignent d'une large indépendance de l'administration parlementaire suisse à l'égard du pouvoir politique. Cette autonomie de gestion s'inspire du **principe de subsidiarité** qui fonde les institutions suisses et la structure fédérale de notre pays : selon ce principe, les décisions doivent être prises et assumées en priorité par ceux qui sont au plus près des problèmes, et seulement en second lieu par des organes de rang supérieur plus éloignés des réalités. Ainsi, **le secrétaire général exerce toutes les compétences en matière d'administration du Parlement sous réserve de celles qui relèvent explicitement d'organes supérieurs**<sup>16</sup>.

La tradition parlementaire autant que la loi veillent donc à préserver le respect de l'indépendance de l'administration en échange de sa compétence et de son expertise. Ces dernières sont indispensables au bon fonctionnement du Parlement. Pour paraphraser le bon mot d'un observateur, le rôle le plus important d'un fonctionnaire parlementaire n'est certainement pas de conseiller les députés, mais plutôt de les dissuader de croire en leurs propres idées....<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Art. 64, al. 2, let. g, LParl.

<sup>17</sup>Hugo YOUNG, cité in : COLLEY, L., *Considering public sector executive reforms through labour process concepts*, 28th International Labour Process Conference (ILPC), New York, 2010, p. 9.