

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

## **Association des Secrétaires généraux de Parlement**

COMMUNICATION

de

**M. Philippe SCHWAB**  
Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse

sur

**ADMINISTRATION CONJOINTE DES DEUX CHAMBRES DANS LES PARLEMENTS  
BICAMERAUX**

Session de Saint Pétersbourg  
Octobre 2017

## **Dans le monde, quatre parlements sur dix ont deux chambres**

Selon la base de données de l'Union interparlementaire, *77 pays sur 193 auraient un parlement bicaméral, soit 40%*. Cette proportion se retrouve en Afrique avec 22 parlements nationaux bicaméraux sur 54, soit 41%, et en Asie : 16 parlements à deux chambres sur 41, soit 39%. Les parlements bicaméraux prédominent en revanche en Amérique du Nord et en Amérique du Sud, dans 20 pays sur 35, soit 57% alors que les parlements monocaméraux l'emportent en Europe, dans 31 pays sur 48, soit 65%, et en Océanie, dans 13 pays sur 15, soit 87%.

A lire ces chiffres en détail, on remarque que le choix de la structure parlementaire n'est pas lié à la taille de la population. En effet, la Chine qui compte 1,3 milliard d'habitants a un parlement monocaméral, alors qu'Antigua-et-Barbuda, et ses 90'000 citoyens, ont un parlement bicaméral.

Il existe une corrélation plus étroite entre la structure parlementaire et la forme de l'Etat. On trouve des *parlements bicaméraux en particulier dans les États fédéraux* (en Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, États-Unis, Mexique, Russie ou en Suisse) : la seconde assemblée y assure la représentation des entités territoriales, régionales ou fédérées, alors que la première chambre représente la population. Mais, on trouve aussi des parlements bicaméraux dans des Etats unitaires comme l'Italie, la France, le Royaume-Uni, l'Irlande, les Pays-Bas ou le Maroc.

Certains pays ont passé récemment d'un parlement monocaméral à un système bicaméral : c'est le cas du Cameroun et du Kenya, où une seconde chambre a été instituée en 2013. Le Liban envisage aussi la création d'un sénat. D'autres pays ont fait le chemin inverse : le Sénégal a supprimé son sénat en 2012, après l'avoir réintroduit en 2007.

*Le choix entre mono- et bicamérisme dépend de l'histoire, du contexte politique et de la tradition juridique de chaque pays.*

## **Formes d'organisation de l'administration parlementaire**

Toute assemblée parlementaire a besoin de ressources humaines et matérielles pour exercer son activité et mettre en œuvre son pouvoir politique. L'administration parlementaire fournit ces moyens.

L'administration parlementaire peut dépendre directement du parlement ou relever, pour tout ou partie, de l'administration publique de l'Etat. Un rapide survol montre que l'organisation des services parlementaires varie en fonction des tâches exercées par le parlement et de sa place au sein des pouvoirs de l'Etat. Là aussi, les choix découlent de l'évolution historique et de la culture politique du pays.

Pour les parlements bicaméraux, il existe plusieurs modèles d'organisation des administrations parlementaires.

En général, dans les parlements constitués de deux chambres, chaque conseil possède son propre édifice et sa propre administration ; c'est le cas, par exemple, en France, en Allemagne, en Pologne, en Inde, en Italie ou au sein de la Fédération de

Russie. Si les deux chambres australiennes occupent des bâtiments différents et utilisent un personnel distinct, leurs services collaborent, notamment en matière audio-visuelle et d'éducation civique. Aux Etats-Unis, les deux chambres siègent toutes deux au Capitole mais leurs administrations sont séparées. Dans certains pays, les deux chambres occupent le même édifice et assurent une gestion commune de certains services ou processus, principalement dans les domaines logistiques et techniques (p. ex. sécurité, restaurants, visiteurs, technologies de l'information et de la communication, etc.) ; c'est le cas, par exemple, au Parlement britannique à Westminster. Au Canada, les deux chambres qui siègent sous le même toit disposent d'une bibliothèque commune et elles collaborent dans l'appui scientifique aux parlementaires.

Ces quelques exemples montrent qu'*il existe des formes variées de collaboration entre les administrations des parlements bicaméraux, que ce soit dans le domaine de l'infrastructure, du personnel et des processus.* C'est en Autriche, en Irlande et en Suisse que l'organisation administrative est la plus étroitement intégrée : les deux chambres du parlement occupent le même édifice et sont dotées d'une seule et unique administration.

### **Intégration administrative complète : l'exemple de la Confédération suisse**

L'Assemblée fédérale est le *parlement de la Confédération suisse*. Organisée en deux chambres, le Conseil national et le Conseil des Etats, elle est investie de compétences législatives et budgétaires et contrôle le gouvernement. Ses deux conseils élus au système proportionnel ou majoritaire direct délibèrent séparément<sup>1</sup>, hormis quelques exceptions<sup>2</sup>. *Les chambres ont les mêmes droits et les mêmes pouvoirs (bicamérisme égalitaire)*<sup>3</sup> et elles exercent conjointement les compétences dévolues à l'Assemblée fédérale. Aucune chambre n'a la primauté dans l'examen des projets de loi : chacune fonctionne tour à tour comme chambre de première lecture et aucune ne dispose de pouvoirs plus étendus que l'autre, ni n'a le « dernier mot ». Toute décision de l'Assemblée fédérale nécessite donc l'approbation des deux chambres.

L'exigence de cette double approbation oblige *les chambres* à travailler très étroitement pour dégager des solutions. Pour réaliser cet objectif, elles *siègent la plupart du temps de manière simultanée et dans le même bâtiment* (« Palais du Parlement »).

Jouissant d'un *statut identique*, les deux chambres disposent de la *même organisation de base* et leurs députés et organes usent des *mêmes instruments parlementaires* : la motion, le postulat, l'interpellation, la question, l'amendement ou

---

<sup>1</sup> Art. 156 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.).

<sup>2</sup> Ces exceptions sont prévues de manière exhaustive par la Constitution (art. 157, Cst.). Les deux chambres délibèrent en conseils réunis pour procéder aux élections des membres du gouvernement et des tribunaux, pour statuer sur les conflits de compétences entre les autorités fédérales et sur les recours en grâce. Elles siègent ensemble également lors d'occasions spéciales et pour prendre connaissance de déclarations du gouvernement.

<sup>3</sup> L'égalité entre les deux chambres se traduit également dans le régime de rémunérations et d'indemnités qui est le même pour les députés au Conseil national et ceux du Conseil des Etats.

l'initiative parlementaire. Ils appliquent également la même procédure<sup>4</sup>. Seuls quelques détails d'organisation et de procédure relèvent de règlements séparés. Le Conseil national est ainsi le seul à connaître l'heure des questions au gouvernement et à limiter le temps de parole des députés.

La Constitution fédérale stipule que les deux chambres collaborent. Elles disposent ainsi de *délégations mixtes*, formées de députés du Conseil national et de députés du Conseil des Etats, pour le contrôle parlementaire et des finances, les services de renseignement et les relations internationales, domaines qui ne sont pas directement liés à l'ouvrage législatif.

Les groupes parlementaires sont également mixtes et réunissent les députés du même parti des deux chambres.

Finalement, les deux chambres sont dotées d'*un seul budget* et d'*une seule administration*. Le gouvernement n'a d'influence ni sur les finances du Parlement, ni sur les services administratifs. L'autonomie budgétaire est prévue par la loi<sup>5</sup> et l'autonomie administrative par la Constitution<sup>6</sup>.

Une Délégation administrative composée des présidents et des quatre vice-présidents des deux chambres assure la direction stratégique des affaires administratives et financières du Parlement. Elle élabore le budget des deux chambres, qui est inséré tel quel dans le budget de l'Etat, sans intervention du gouvernement. La Délégation administrative décide seule de la répartition des dépenses. Elle règle l'utilisation des locaux du Palais du Parlement, les questions de sécurité et fixe l'organisation des services parlementaires sur propositions de leur secrétaire général.

L'administration du Parlement suisse est une unité indépendante de la fonction publique. Placés sous la responsabilité d'*un secrétaire général unique*, les collaborateurs des Services du Parlement travaillent pour les deux chambres. Ils en assurent la gestion administrative, financière, le soutien logistique et technique ; ils organisent et gèrent les commissions, rédigent des comptes rendus, fournissent des prestations en relation avec la diplomatie parlementaire ou encore assurent des tâches de communication, de documentation, d'archivage et de traduction. La bibliothèque, le service web, le support informatique, les secrétariats de commissions, le centre d'évaluation des politiques publiques, le protocole comme le service des voyages sont aussi communs aux deux chambres.

---

<sup>4</sup> 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, du 3 octobre 2003 ; ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement, du 28 septembre 2012 ; ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires, du 18 mars 1988.

<sup>5</sup> Art. 142, al. 2 et 3, LParl.

<sup>6</sup> Art. 155 Cst.

Mises à part quelques fonctions en relation directe avec les séances plénières, *tous les collaborateurs travaillent indifféremment pour les organes des deux chambres* ; ainsi, un secrétaire d'une commission est responsable aussi bien des travaux de la commission du Conseil national que de la commission-sœur au Conseil des Etats. Il conseille les députés sur les questions de procédures, assiste les députés dans leurs tâches de législateurs ou de contrôleurs. Sa position privilégiée dans les deux conseils lui permet de suivre l'ensemble du parcours d'un projet législatif ou d'un rapport et de contribuer à la recherche de solutions.

Ce *regroupement des moyens, des prestations et des savoir-faire* présente de nombreux avantages. Au niveau de l'organisation, la mutualisation des moyens permet d'éviter les doubles-emplois, d'exploiter les synergies et de simplifier les procédures tout en réduisant les coûts. La prise de décision s'en trouve facilitée ce qui permet à l'organisation de réagir de manière souple et flexible aux nouveaux besoins. Au niveau du personnel, le regroupement des moyens permet une concentration des forces et une meilleure intégration des collaborateurs. Au niveau du fonctionnement, on évite le cloisonnement des services ce qui permet d'améliorer le partage des informations entre les deux assemblées. Grâce à la mutualisation des ressources, l'administration parlementaire parle d'une même voix et sert de contrepoids à l'administration du gouvernement.

Cette organisation commune aux deux chambres, avec un secrétaire général à sa tête, est assez atypique. Le personnel pourrait en théorie se retrouver en difficulté quand les organes des chambres sont d'avis différents. Dans la pratique, les problèmes de loyauté sont rares car les collaborateurs des Services du Parlement sont imprégnés de l'idée qu'ils travaillent pour l'Assemblée fédérale dans son ensemble et non pour une chambre en particulier. Dans le respect de leur déontologie professionnelle, ils s'attachent à rapprocher les points de vue des chambres plutôt qu'à nourrir leurs désaccords.

\*\*\*

Le partage des pouvoirs et des moyens est une donnée consubstantielle du bicamérisme suisse. Si les deux chambres ont les mêmes prérogatives, elles savent aussi qu'elles ne peuvent les exercer qu'en commun. L'existence d'une seule loi de procédure, d'un seul budget et d'une seule administration favorise la collaboration entre les deux assemblées. Cette configuration assez inhabituelle n'est pas le résultat d'un choix délibéré, fondé sur la volonté d'être plus efficace. Elle est le fruit d'une *longue tradition de concordance et de coopération*, basée sur la confiance réciproque : en effet, la Chambre haute n'est pas en compétition avec la Chambre basse ; le Gouvernement ne travaille pas contre le Parlement ; il n'existe pas de majorité et d'opposition et les élites politiques ne luttent pas contre les citoyens.

L'administration parlementaire suisse reflète le fonctionnement de l'institution législative suisse, marqué du sceau du pragmatisme. Mais toute organisation, si bonne soit-elle, vit d'abord, et surtout, des talents des femmes et des hommes qui l'animent ; rien ne se fait sans eux.