

# Feuille Fédérale

Berne, le 12 décembre 1969 121<sup>e</sup> année Volume II

N° 49

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 40 francs par an; 23 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

---

10400

## **Rapport** **du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif** **à la motion des conseils législatifs concernant la réorganisation** **de la Chancellerie fédérale et le renforcement du secrétariat** **de l'Assemblée fédérale**

(Du 12 novembre 1969)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le présent rapport se réfère à une motion des conseils législatifs datant de 1968. Il traite de la situation des services auxiliaires du Parlement et de l'état-major de leurs collaborateurs, ainsi que de l'extension de ces services. Le rapport doit donner aux conseils législatifs l'occasion de débattre ces questions à fond et de décider si, et éventuellement comment, il faut modifier la réglementation en vigueur.

### **A. Genèse**

I. Le 4 octobre 1967, le conseiller national Konzett a déposé une motion, signée par tous les présidents des groupes politiques et ainsi libellée:

Le Conseil fédéral devra prendre prochainement des décisions sur la réorganisation de la Chancellerie fédérale. Ces décisions doivent faire de celle-ci un auxiliaire efficace du gouvernement. Cette fonction absorbera toutes les forces de la Chancellerie fédérale alors qu'en vertu du droit actuel (art. 105 est.), elle est simultanément responsable de l'expédition des affaires de chancellerie de l'Assemblée fédérale.

D'autre part, il est nécessaire que l'Assemblée fédérale adapte ses propres institutions aux exigences des temps actuels afin que les rapports constitutionnels entre l'autorité législative et l'autorité exécutive ne soient pas modifiés. Le Conseil fédéral est en conséquence invité 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 qui permettront de renforcer le secrétariat de l'Assemblée fédérale. Il présentera en outre un rapport et des propositions concernant la révision de l'article 105 de la constitution fédérale.

II. Cette motion a été discutée à la séance du Conseil national du 12 mars 1968. Pour la motiver, son auteur a relevé notamment que l'article 105 de la constitution fédérale (cst.) est périmé en ce qui concerne la subordination du secrétariat de l'Assemblée fédérale à la Chancellerie fédérale. Voici la teneur de l'article en question :

<sup>1</sup> Une chancellerie fédérale, à la tête de laquelle se trouve le chancelier de la Confédération, est chargée du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral.

<sup>2</sup> Le chancelier est élu par l'Assemblée fédérale pour le terme de quatre ans, en même temps que le Conseil fédéral.

<sup>3</sup> La chancellerie est sous la surveillance spéciale du Conseil fédéral.

<sup>4</sup> Une loi fédérale détermine ce qui a rapport à l'organisation de la chancellerie.

L'auteur de la motion relève que, depuis 1848, bien des choses ont changé, surtout la conception que l'on a des rapports entre les organes de l'Etat, de la coordination de ceux-ci et de la séparation des pouvoirs. Il estime que l'indépendance des services auxiliaires du Parlement à l'égard du gouvernement est, à l'heure actuelle, un principe généralement reconnu. A son avis, le système suisse donne l'impression d'être démodé. Il serait donc nécessaire que les services auxiliaires du Parlement deviennent autonomes, mais il faudrait pour cela procéder à la révision de l'article 105 cst.

A côté de ce problème constitutionnel, l'auteur de la motion a soulevé avant tout des questions relatives à l'organisation et à l'extension du secrétariat de l'Assemblée fédérale, ainsi que le problème du choix et du statut du secrétaire général de l'Assemblée fédérale et des autres collaborateurs des services auxiliaires du Parlement. Il est capital, a déclaré l'auteur de la motion pour terminer, que le Parlement soit libre de choisir lui-même son personnel et qu'il puisse agir de façon véritablement autonome et utiliser les méthodes de travail qui lui conviennent.

La motion a été adoptée sans discussion par le Conseil national, le porte-parole du Conseil fédéral s'étant déclaré prêt à fournir le rapport désiré, puis elle a été transmise au Conseil des Etats.

III. Par la suite, soit le 18 septembre 1968, la motion a aussi été adoptée sans discussion par le Conseil des Etats. Les points suivants du rapport oral présenté par le président de la commission, M. Borel, offrent un intérêt particulier :

La commission a approuvé la motion après une discussion approfondie, mais pour d'autres raisons que celles qui ont été exposées verbalement au Conseil national par son auteur. Dans les grandes lignes, la commission partage plutôt l'opinion du Conseil fédéral, surtout en ce qui concerne la question de savoir si une révision de l'article 105 cst. s'impose. Certes, les dispositions actuelles de l'article 105 cst. semblent contredire le principe de la séparation des pouvoirs. Cependant, ce principe n'a jamais été appliqué strictement dans le droit suisse sans qu'il en résulte de sérieux inconvénients. Le rapporteur a déclaré que les spécialistes du droit constitutionnel n'ont jamais critiqué la coordination découlant de l'article 105 cst. Il a rappelé à ce propos les consi-

dérations émises par le professeur Hans Nef, spécialiste du droit public, et par l'ancien juge fédéral Antoine Favre sur la séparation des pouvoirs dans le droit suisse.

Le représentant du Conseil fédéral a déclaré également au Conseil des Etats que le Conseil fédéral était prêt à accepter la motion et à fournir le rapport désiré. Il a relevé à cette occasion l'accord parfait existant entre les déclarations du rapporteur de la commission et l'opinion du Conseil fédéral.

IV. Durant la session de mars 1969, le secrétaire général de l'Assemblée fédérale a changé. Nous avons tenu à donner au nouveau secrétaire général l'occasion de se familiariser tout d'abord avec les problèmes qui ont trait à la motion des conseils législatifs concernant la réorganisation du secrétariat de l'Assemblée fédérale et la révision de l'article 105 est. C'est pourquoi le rapport au sujet de la motion a quelque peu tardé.

## B. But de la motion

La motion a un double but: tout d'abord, l'autonomie du secrétariat de l'Assemblée fédérale au moyen d'une révision de l'article 105 est.; ensuite, le renforcement des services auxiliaires du Parlement.

Il y a lieu à ce propos de relever ce qui suit:

### I. Révision de l'article 105 est.

Lors de l'adoption de la motion au Conseil national, nous avons formellement déclaré que nous considérons toujours comme approprié l'article 105 est., du moins dans ses grandes lignes. C'est pourquoi nous pensons, comme la commission du Conseil des Etats, qu'une révision de cette disposition constitutionnelle 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 est. L'auteur de la motion a dit lui-même textuellement dans l'exposé des motifs:

Les présidents de groupe sont conscients du fait que, vu l'étude en cours sur la révision totale de la constitution fédérale qui doit servir à refondre nos institutions, plusieurs années peuvent s'écouler jusqu'à ce que la révision de l'article 105 de la constitution fédérale soit mûre.

Ainsi, l'auteur de la motion a placé la révision de l'article 105 est. dans le contexte de la révision totale. Nous ne saurions cependant aller aussi loin et déclarer qu'une révision de cette disposition n'entre en ligne de compte que dans le cadre d'une révision totale de la constitution fédérale. En revanche, nous sommes d'avis, comme nous l'avons déjà dit, qu'il ne peut être question, sur le plan politique, d'un projet de révision concernant uniquement cette disposition. L'on arrive à la même conclusion si l'on s'en tient aux considérations de principe émises par le rapporteur du Conseil des Etats.

Dans ces conditions, nous pensons pouvoir renoncer pour le moment à d'autres commentaires au sujet de la revision de l'article 105 cst., d'autant plus qu'il est possible, comme nous le montrerons, de réaliser dans une large mesure, sur la base des dispositions actuelles, l'autonomie du secrétariat de l'Assemblée fédérale, pour autant que cette autonomie n'existe pas déjà. Il faut par conséquent se demander doublement si la revision immédiate de l'article 105 cst. serait véritablement judicieuse et si elle pourrait être sérieusement envisagée sur le plan politique fédéral.

## II. Renforcement des services auxiliaires du Parlement

Dans sa réponse à la motion Conzett au Conseil national, le porte-parole du Conseil fédéral a déclaré textuellement ce qui suit:

Le Conseil fédéral souhaite que les conseils législatifs eux aussi adaptent leurs méthodes de travail aux exigences de notre époque et développent les institutions existantes ou en créent de nouvelles, afin qu'elles permettent aux membres du Parlement de remplir encore mieux leur mandat constitutionnel.

En effet, vu la tâche toujours plus lourde des conseils législatifs et la complexité croissante des affaires à traiter, il est nécessaire que le Parlement dispose de certains services auxiliaires. Ces services doivent être développés de manière à être à la hauteur de leur mission. Nous n'entendons pas nous opposer à leur extension, nous voulons au contraire l'encourager constamment. Toute simplification du travail du Parlement contient un élément concret qui ne peut que favoriser les bonnes relations existant entre le pouvoir législatif et l'exécutif, même s'ils conservent leur autonomie dans leurs domaines respectifs. Nous ne faisons ainsi que reprendre des constatations qui figuraient déjà dans la réponse du Conseil fédéral à l'auteur de la motion.

Ces considérations s'appliquent par analogie à la situation des collaborateurs du Parlement. Elles nous amènent aussi à des conclusions très précises en ce qui concerne l'organisation du secrétariat et des services auxiliaires du Parlement, ainsi qu'au sujet de diverses questions de compétence (élections, publication d'un règlement d'organisation, etc.).

## C. Les services auxiliaires du Parlement selon la réglementation en vigueur

### I. Aperçu des services auxiliaires actuels

Jusqu'à la revision de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils de 1966, le secrétariat était pratiquement l'unique service auxiliaire du Parlement (abstraction faite du secrétariat des commissions des finances et de la délégation des finances, dont nous reparlerons).

L'arrêté fédéral du 14 juin 1967, pris en vertu de l'article 47<sup>quintuies</sup> de la loi fédérale révisée sur les rapports entre les conseils, a créé un secrétariat spécial des commissions de gestion. Jusqu'alors, le secrétariat des commissions

de gestion était tenu par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale en ce qui concerne la commission du Conseil national et par le vice-chancelier en ce qui concerne la commission du Conseil des Etats. Le recrutement du personnel de ce nouveau service auxiliaire a eu lieu au cours de la première moitié de 1968, après quoi le secrétariat a pu commencer à exercer ses fonctions.

Le 27 juin 1967, les conseils législatifs ont approuvé l'arrêté fédéral sur le service de documentation de l'Assemblée fédérale, pris en vertu de l'article 40<sup>bis</sup> de la loi fédérale révisée sur les rapports entre les conseils. Il s'agit en l'occurrence d'un service auxiliaire entièrement nouveau, qui a commencé son activité dans la première moitié de 1968.

Par arrêté du Conseil fédéral du 28 août 1968, la Bibliothèque centrale de l'administration fédérale est devenue la Bibliothèque centrale du Parlement et de l'administration fédérale et a été rattachée à la Chancellerie fédérale, avec l'accord de la commission de documentation des conseils législatifs. Le but de ce changement et de cette attribution était surtout de mettre à la disposition du Parlement une bibliothèque qu'il pourrait utiliser en priorité, de même que ses services auxiliaires. Il a été possible, en même temps, d'améliorer sensiblement le service de la bibliothèque particulière du Parlement.

En outre depuis longtemps existe le secrétariat des commissions des finances et de la délégation des finances, déjà mentionné plus haut, dont le nom figure à l'article 49, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils et dont les fonctions ont été précisées par la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (art. 18).

Signalons encore pour être complets le service des sténographes et des rédacteurs, celui de la traduction simultanée et celui des huissiers et des vestiaires, qui sont rattachés au secrétariat de l'Assemblée fédérale et sont directement subordonnés au secrétaire général. Ce dernier point a été traité en particulier dans des instructions internes de la Chancellerie fédérale du 7 juin 1968, afin qu'il n'y ait ni incertitude à ce sujet ni travaux à double.

## **II. L'effectif des divers services auxiliaires**

L'effectif actuel des collaborateurs constitue un minimum. Il n'est en effet guère facile d'assurer une suppléance de façon satisfaisante. D'autre part, il existe une certaine disproportion entre le nombre des collaborateurs permanents de ces services auxiliaires et celui des auxiliaires proprement dits lors des sessions. Certes, il faudra toujours utiliser du personnel auxiliaire dans divers services, mais des difficultés peuvent surgir lorsqu'il est nécessaire de recourir à des collaborateurs d'autres administrations pendant les sessions.

## **III. La réglementation actuelle concernant les rapports de subordination**

Le secrétariat de l'Assemblée fédérale dépend administrativement de la Chancellerie fédérale et est dirigé par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale. Celui-ci est subordonné, conformément à l'article 40, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, aux présidents des deux conseils.

Le secrétariat des commissions de gestion est rattaché administrativement au secrétariat de l'Assemblée fédérale (art. 6 de l'AF susmentionné concernant le secrétariat des commissions de gestion). Le secrétaire, en tant que chef de ce secrétariat des commissions, est subordonné aux présidents des deux commissions en vertu de l'article 47<sup>quinquies</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils.

La même réglementation (art. 11 de l'AF cité) s'applique au rattachement administratif du service de documentation. Mais il existe de plus une surveillance spéciale sur ce service, qui est exercée par la commission de documentation de l'Assemblée fédérale (art. 12, 3<sup>e</sup> al., de l'AF cité).

Le secrétariat des commissions des finances et de la délégation des finances est rattaché administrativement au Contrôle fédéral des finances (art. 18, 2<sup>e</sup> al., de la LF citée). Son secrétaire est subordonné aux présidents des deux commissions (art. 49, 2<sup>e</sup> al., de la loi sur les rapports entre les conseils).

## **D. Appréciation de la situation des services auxiliaires actuels du Parlement**

### **I. Sur le plan de l'organisation**

1. Le régime actuel montre qu'il existe une assez large autonomie à l'égard de la Chancellerie fédérale. D'autre part, l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif est entièrement sauvegardée dans la pratique en ce qui concerne l'exécution des tâches incombant à ces services. Le désir justifié de l'auteur de la motion (se reporter à l'exposé des motifs présenté au Conseil national) de voir les services auxiliaires du Parlement servir celui-ci sans tenir compte des influences, des instructions et des directives de l'exécutif, est ainsi réalisé.

2. En revanche, quant aux rapports hiérarchiques, l'organisation actuelle ne saurait donner satisfaction si l'on tient à utiliser les services auxiliaires de façon rationnelle et efficace en faveur du Parlement, parce qu'elle n'est pas assez cohérente. Ce défaut apparaîtrait encore davantage si l'on créait d'autres services selon les anciennes conceptions. En effet, toute administration – même celle du Parlement – a besoin d'une direction unique. Cette direction, nous la voyons dans le cadre de l'ordre constitutionnel (art. 105 cst.), c'est-à-dire, au sein de la Chancellerie fédérale, en la personne du secrétaire général de l'Assemblée fédérale. Celui-ci devrait « véritablement tenir les rênes », et pas seulement sur le plan administratif. Cela ne signifie pas que les relations de service directes, par exemple entre le président de la commission de gestion et son secrétaire, doivent être supprimées. Il serait pourtant souhaitable que l'on en arrive à une meilleure concentration des divers services auxiliaires et qu'on établisse un ordre hiérarchique clair. En cas de réorganisation, il faudrait tenir compte des réglementations spéciales existant depuis des années (nous pensons en particulier à celle qui concerne le secrétariat des commissions des finances et de la délégation des finances).

On pourrait aussi se demander si un tel appareil administratif du Parlement ne devrait pas être placé sous la surveillance d'un organe parlementaire, qui ait une certaine stabilité. L'examen des questions particulières par des organes spéciaux – comme c'est le cas pour le service de documentation qui dépend de la commission de documentation – n'en serait nullement exclu.

En outre, il serait hautement souhaitable que l'on établisse un règlement d'organisation. Nous estimons même qu'il faudrait entreprendre cette tâche le plus tôt possible. Mais il s'agit auparavant de régler les questions de principe soulevées par le présent rapport.

3. En ce qui concerne le développement ultérieur de l'organisation des services auxiliaires du Parlement, il convient de relever ce qui suit:

Tout d'abord se pose une question à laquelle l'auteur de la motion a fait allusion dans son exposé des motifs: faut-il instituer un service de presse spécial au secrétariat de l'Assemblée fédérale? Il est certain qu'il existe au législatif des problèmes politiques et techniques relatifs à l'information qui devraient être étudiés et résolus. Le secrétaire général de l'Assemblée fédérale a entrepris les travaux préparatoires. L'examen du présent rapport pourrait être l'occasion de mettre ce problème en discussion dans les commissions parlementaires compétentes et dans les conseils. Il serait ainsi plus facile au secrétaire général qui, à ce sujet également, est en étroit contact avec le chancelier de la Confédération, de poursuivre l'étude de la question.

On pourrait aussi se demander s'il ne faudrait pas créer, au secrétariat de l'Assemblée fédérale, un service spécial chargé de tenir les secrétariats des commissions dans la mesure où de tels secrétariats n'existent pas encore. Il s'agit là d'une idée que l'auteur de la motion a lui aussi mise en discussion. Était visée surtout la rédaction des procès-verbaux qu'il voulait rendre aussi indépendante que possible de l'administration fédérale, c'est-à-dire des départements et des divisions compétentes. Cette question est également étudiée par le secrétaire général. Si les conseils législatifs devaient envisager cette solution, nous ne nous opposerions pas à sa réalisation. Il faudra seulement examiner s'il ne serait pas indiqué, le cas échéant, de procéder par étapes. Les grandes et importantes commissions ad hoc, dont les travaux de secrétariat sont si absorbants, entreraient en premier lieu en ligne de compte. Nous n'avons en principe pas de réserve à faire au sujet du besoin accru de personnel qui en résulterait, mais nous attachons du prix à l'utilisation rationnelle et aussi complète que possible des collaborateurs supplémentaires du secrétariat de l'Assemblée fédérale qu'il faudra éventuellement engager. Pour une commission parlementaire permanente (Commission de la science et de la recherche), le secrétariat a été confié à un collaborateur du service de documentation. Si d'autres commissions devaient choisir la même voie, il en résulterait une surcharge de travail pour le service de documentation, qui souffrirait certainement de cette situation. La création d'un service spécial s'occupant des secrétariats des commissions permettrait en outre au secrétaire général de disposer d'une

réserve permanente de personnel qualifié pour les sessions et ne l'obligerait plus à recourir aussi souvent à d'autres services de l'administration fédérale.

L'institution d'un service spécial de traduction a déjà fait l'objet d'entretiens entre le chancelier de la Confédération et le secrétaire général de l'Assemblée fédérale. Il existe à l'heure actuelle, dans ce domaine, une division du travail qui donne satisfaction. Toutefois, il serait souhaitable que le secrétariat puisse disposer d'un collaborateur de langue maternelle française.

Quant aux commissions de gestion, elles se sont déjà occupées de l'extension de leur secrétariat. Cette affaire est donc à l'étude; c'est pourquoi nous nous abstenons de tout autre commentaire.

En ce qui concerne le service de documentation, son degré d'extension actuel devrait suffire au moins pour quelque temps, à condition qu'il puisse trouver rapidement le troisième collaborateur (un juriste de langue allemande) dont il a déjà été question l'année passée. Il ne s'impose pas de prendre d'autres mesures sur le plan de l'organisation. La commission de documentation des conseils législatifs devra sans doute s'occuper périodiquement de cette question.

Sur le plan administratif, aucune demande d'extension n'a été formulée au secrétariat des commissions des finances et de la délégation des finances. Le cas échéant, les commissions compétentes auront ici aussi à se prononcer.

## II. Au point de vue du personnel

Nous pouvons résumer brièvement la situation. Le secrétariat de l'Assemblée fédérale a été prié, en rapport avec l'élaboration du budget 1970, d'annoncer ses besoins de personnel supplémentaire, y compris le personnel des autres secrétariats. Le budget que nous avons présenté tient compte de ces désirs dans les limites générales imposées à l'accroissement du personnel.

### E. Compétence de nommer et classement dans l'échelle des traitements des collaborateurs des services auxiliaires du Parlement

#### I. Compétence de nommer

##### 1. Dispositions en vigueur

###### a. Secrétaire général de l'Assemblée fédérale

Le Conseil fédéral est compétent pour nommer le secrétaire général. Cependant, lors de la dernière nomination, en février 1969, la conférence des présidents de groupe du Conseil national et le bureau du Conseil des Etats ont été consultés. Nous avons décidé dès le début de nous en tenir au résultat de ces consultations en ce qui concerne le choix du premier fonctionnaire du Parlement.

*b. Secrétaire des commissions des finances et de la délégation des finances*

L'article 18, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances prescrit que le secrétaire est nommé par le Conseil fédéral. La nomination doit être confirmée par la délégation des finances.

*c. Secrétaire des commissions de gestion*

L'article 6, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 14 juin 1967 sur le secrétariat des commissions de gestion dispose que le Conseil fédéral nomme le secrétaire des commissions de gestion après avoir entendu les deux commissions. On a recouru à cette façon de procéder en 1968 pour la première fois lors de la nomination de l'actuel secrétaire.

*d. Chef du service de documentation*

L'article 11, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 27 juin 1967 concernant le service de documentation de l'Assemblée fédérale prévoit une réglementation semblable pour cette fonction. Le Conseil fédéral a la compétence de nommer, mais il doit entendre au préalable la commission de documentation. Cette procédure a également été appliquée pour la première fois lors de la nomination du chef actuel du service de documentation.

*e. Autre personnel*

C'est le Conseil fédéral qui est compétent pour nommer s'il s'agit de fonctionnaires d'une classe de traitement supérieure à la 3<sup>e</sup>, sinon c'est le chancelier de la Confédération, en accord avec le Département des finances et des douanes (Office du personnel). Le chancelier de la Confédération est habilité à nommer les employés en accord avec l'Office du personnel.

## 2. *Appréciation de la réglementation actuelle*

*a. Secrétaire général de l'Assemblée fédérale*

Le fait que les organes parlementaires ont le droit de se prononcer lors de la nomination des trois autres plus hauts fonctionnaires des services auxiliaires du Parlement milite en faveur d'une modification de la réglementation actuelle.

Le plus haut fonctionnaire au service direct du Parlement ne devrait pas être nommé sans la participation du Parlement lui-même. C'est la raison pour laquelle, lors de la nomination d'un nouveau secrétaire général devenue nécessaire au printemps dernier, nous avons entamé une procédure de consultation en l'absence de toute disposition légale en la matière.

Il s'agit de décider s'il faut s'en tenir à une procédure de consultation analogue à celle qui est suivie pour le secrétaire des commissions de gestion et pour le chef du service de documentation, ou au contraire adopter un régime prévoyant la confirmation de la nomination par une commission parlementaire, comme c'est le cas pour la nomination du secrétaire des commissions des finances et de la délégation des finances. Mais, ainsi que l'a montré l'examen de la motion

aux Chambres fédérales, on peut aussi se demander si la compétence du Conseil fédéral ne devrait pas être déléguée à un organe parlementaire.

*b. Secrétaire des commissions des finances et de la délégation des finances, secrétaire des commissions de gestion, chef du service de documentation*

Les conseils législatifs ont adopté il y a trois ans un règlement qui prévoit un droit de confirmation ou une procédure de consultation. Ce règlement a donné satisfaction. Selon le règlement qui sera adopté pour la nomination du secrétaire général, les conseils législatifs devront examiner s'il y a lieu de revenir sur les décisions de 1967. Il y a certainement des motifs qui militent en faveur d'une réglementation uniforme pour tout ce qui touche les fonctionnaires supérieurs des services auxiliaires du Parlement.

*c. Autre personnel*

La réglementation en vigueur est satisfaisante. Cependant, il serait concevable de déléguer au secrétaire général la compétence de nommer les employés, conformément à l'article 5, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement des employés du 10 novembre 1959 (dans sa teneur du 27 décembre 1967), compétence qui est actuellement du ressort du chancelier de la Confédération. On pourrait de même transférer au secrétaire général la compétence de nommer les fonctionnaires des classes 9 à 25 (art. 4, 2<sup>e</sup> al., du règlement des fonctionnaires I du 10.11.1959, selon teneur du 1.11.1963). Nous estimons, comme le chancelier de la Confédération, qu'une nouvelle réglementation dans ce sens serait indiquée.

*3. Proposition pour une nouvelle réglementation relative à la compétence de nommer le secrétaire général de l'Assemblée fédérale*

*a.* Si les conseils législatifs désiraient une procédure de confirmation ou de consultation, ce sont en premier lieu la conférence des présidents de groupe du Conseil national et le bureau du Conseil des Etats qui entreraient en ligne de compte comme organes consultatifs.

*b.* Si les conseils législatifs considéraient le transfert de la compétence de nommer du Conseil fédéral à un organe de l'Assemblée fédérale comme une solution judicieuse, nous verrions sur le plan juridique la possibilité suivante:

Il faudrait compléter la loi sur les rapports entre les conseils en ajoutant par exemple à l'article 40, 2<sup>e</sup> alinéa, une disposition qui pourrait être conçue dans les termes suivants:

Le secrétaire général de l'Assemblée fédérale est nommé par un organe de l'Assemblée fédérale...

Il appartiendrait à l'Assemblée fédérale de désigner cet organe. Rappelons encore une fois à ce propos qu'il serait souhaitable d'avoir un ordre hiérarchique clair des services auxiliaires du Parlement. En outre, il paraît toujours plus nécessaire de disposer d'un organe parlementaire qui ne change pas chaque année, pour s'occuper des questions de principe concernant l'organisation et la gestion des services auxiliaires du Parlement. Toutes ces charges devraient

peser sur une seule et même commission. C'est pourquoi nous pensons tout naturellement à la conférence des présidents de groupe. Mais, comme cette institution n'appartient qu'au Conseil national, il y aurait lieu de prévoir aussi une représentation du Conseil des Etats, par exemple par son bureau. Il faudrait encore examiner s'il ne convient pas de créer, pour ces tâches, un organe d'une conception entièrement nouvelle.

Si pareille solution était choisie, il se poserait encore plusieurs questions en ce qui concerne le statut des fonctionnaires.

A l'heure actuelle, le secrétaire général est soumis à la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires, tout comme les autres fonctionnaires de la Confédération. Il n'y a aucune raison fondamentale de modifier ce régime. En conséquence, si la nomination incombait à l'avenir à un organe du Parlement, l'article premier de la loi précitée devrait être révisé. Sa teneur pourrait être la suivante:

<sup>1</sup> Est fonctionnaire au sens de la présente loi, *sous réserve du 2<sup>e</sup> alinéa*, toute personne...

<sup>2</sup> *Le secrétaire général de l'Assemblée fédérale est aussi fonctionnaire au sens de la présente loi.*

<sup>3</sup> (2<sup>e</sup> alinéa actuel).

En outre, certaines autres attributions du Conseil fédéral – touchant le secrétaire général de l'Assemblée fédérale – devraient passer à l'organe de l'Assemblée fédérale chargé des nominations. Quant à la fixation des traitements et au classement des fonctions, il faudrait prendre garde de ne pas créer deux régimes comportant des différences auxquelles on pourrait se référer de part et d'autre; le Parlement a lui-même intérêt à l'établissement d'un régime uniforme. Abstraction faite de ces questions spéciales, la loi sur le statut des fonctionnaires devrait être déclarée applicable par analogie. Il serait aussi possible de ne pas régler directement certaines questions spéciales dans la loi sur les rapports entre les conseils – toujours en supposant que la loi sur le statut des fonctionnaires reste applicable par analogie – et de les traiter dans un arrêté fédéral de portée générale, non soumis au référendum.

Sous cette forme, une nouvelle réglementation de la compétence de nommer se concilierait très bien avec les articles 85, chiffre 4, et 105 cst., à condition bien entendu que le secrétariat de l'Assemblée fédérale reste rattaché à la Chancellerie fédérale, tant administrativement que sur le plan de l'organisation; sinon – comme nous l'avons déjà relevé et comme l'auteur de la motion l'admet aussi – il faudrait modifier l'article 105 cst.

c. Si les conseils législatifs se décidaient à uniformiser la réglementation relative à la nomination des hauts fonctionnaires des services auxiliaires du Parlement conformément à la proposition faite ci-dessus au sujet du secrétaire général de l'Assemblée fédérale, les nouvelles dispositions légales mentionnées sous lettre *b* devraient être conçues de manière qu'elles s'étendent aussi aux autres fonctionnaires dirigeants (secrétaire des commissions des finances et de la délégation des finances, secrétaire des commissions de gestion, chef du ser-

vice de documentation et autres fonctionnaires figurant dans les classes de traitement supérieures à la 3<sup>e</sup>). Au surplus, il y aurait lieu de modifier en conséquence les prescriptions mentionnées sous E, chiffre I/1, lettres *b* à *d*.

**II. Classement dans l'échelle des traitements du secrétaire général,  
du secrétaire des commissions des finances et de la délégation des finances,  
du secrétaire des commissions de gestion et du chef du service  
de documentation**

Au cours de l'été 1968, le classement dans l'échelle des traitements du secrétaire général et du secrétaire des commissions des finances et de la délégation des finances a déjà été considérablement amélioré. Certes, quant à la forme, cette amélioration ne pouvait se produire qu'en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 2 juillet 1969 concernant la classification des fonctions; cependant, elle était déjà devenue effective pour les traitements en été 1968. On a aussi tenu compte de ce nouveau classement lors de la nomination du secrétaire des commissions de gestion et du chef du service de documentation, qui occupent tous deux des postes récemment créés.

Durant les travaux préparant la révision de la classification des fonctions, adoptée le 2 juillet 1969 et mise rétroactivement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1969, l'on n'a pas seulement consulté la délégation des finances, mais aussi – au sujet des proches collaborateurs du Parlement qui ont été mentionnés plus haut – la conférence des présidents de groupe. La nouvelle réglementation a été adoptée en plein accord avec ces deux commissions parlementaires.

**F. Remarques finales**

En fournissant le présent rapport, nous nous sommes acquittés du mandat qui nous avait été donné par les motions des conseils législatifs des 12 mars et 18 septembre 1968. Il appartient maintenant aux deux conseils de se prononcer sur les questions soulevées dans notre rapport et d'examiner les solutions que nous avons mises en discussion. Nous sommes prêts à vous soumettre les projets de révision nécessaires (notamment en ce qui concerne la loi sur les rapports entre les conseils et la loi sur le statut des fonctionnaires).

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 12 novembre 1969

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

**L. von Moos**

Le chancelier de la Confédération,

**Huber**

**Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la motion des conseils législatifs  
concernant la réorganisation de la Chancellerie fédérale et le renforcement du secrétariat  
de l'Assemblée fédérale (Du 12 novembre 1969)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10400
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.12.1969
Date	
Data	
Seite	1317-1328
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 330

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.