

9610

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
la création d'un service de documentation pour les conseils
législatifs

(Du 17 janvier 1967)

Monsieur le Président et Messieurs,

Vous avez saisi l'occasion de la révision de la loi sur les rapports entre les conseils (extension du contrôle parlementaire) pour décider la création d'un service de documentation à l'usage du parlement. Comme l'organisation de ce service ne pouvait pas être mise au point lors des délibérations relatives à la loi, vous avez inséré dans celle-ci, sous la forme d'un article 40 *bis*, 2^e alinéa, une disposition prévoyant qu'un arrêté fédéral simple réglera les tâches et l'organisation de ce service. Au cours des délibérations des commissions et des conseils, le vœu a été exprimé que le service de documentation soit à même de fonctionner le plus tôt possible. Nous avons par conséquent l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet d'arrêté créant un service de documentation pour les conseils législatifs.

I. Remarque générale

Lors des délibérations précédentes, il y avait, d'une façon générale, unité de vues en ce qui concerne le but du service de documentation à créer. On s'accordait à considérer que ce service aurait pour tâche de mieux documenter l'Assemblée fédérale, ses sections, ses commissions et ses membres sur les problèmes qui se posent à eux et de les décharger ainsi du travail de recherche, de façon qu'ils puissent mieux se consacrer à l'étude des problèmes politiques proprement dits.

Lors des délibérations des commissions ainsi que des conseils, on n'était cependant pas très au clair ni d'accord sur la tâche à confier au service de documentation. Certains opinants mettaient en garde contre toute enflure tandis que d'autres recommandaient de ne pas commencer trop modeste-

ment. D'aucuns voulaient un service chargé uniquement d'un travail de documentation, sans mission de participer à la formation de l'opinion des conseils et des parlementaires. D'autres tenaient pour naturel que le service de documentation donne aussi des avis et des conseils dans des questions de droit.

Nul ne contestait en revanche que le service devrait être, au moins pour le début, organisé sur une base modeste et qu'il ne pourrait en tout cas pas être question d'imiter plus ou moins ce qui se fait à l'étranger, dans les pays — comme les Etats-Unis d'Amérique et la République fédérale d'Allemagne — où le parlement dispose d'un service de documentation très développé. L'ampleur et l'organisation de ces services auxiliaires doivent s'adapter aux conditions propres à chaque pays. Tandis que la législation américaine est en majeure partie le fruit de l'initiative de parlementaires et de commissions, les projets de loi sont, en Suisse, généralement soumis au parlement par le Conseil fédéral, avec message à l'appui. Les exigences auxquelles doit satisfaire le service de documentation sont ainsi moindres. On agirait de façon peu sage et peu rationnelle en constituant, à l'intention du parlement, pour chaque domaine, une équipe de spécialistes et d'experts, pareille à celles qui existent dans les diverses divisions de l'administration fédérale. Si, après quelques années d'expériences, on devait constater que le service de documentation ne répond pas suffisamment aux besoins du parlement, il serait toujours possible de l'adapter. La pratique permettrait même de remédier à certaines insuffisances.

Après ces considérations générales, nous commenterons les principales dispositions du projet d'arrêté.

II. Champ d'activité

Lors des délibérations des commissions et des conseils, on a attaché un prix particulier à la documentation à fournir par le nouveau service. Ce sera là, certainement, sa tâche principale (art. 1^{er}, 2^e al., ch. 1).

En remettant ou en signalant aux commissions ou à l'ensemble des parlementaires des publications importantes pour l'examen d'un projet du Conseil fédéral, le service de documentation mettra le parlement en mesure de confronter, avant de prendre sa décision, les avantages et les inconvénients des différentes solutions. Il a cependant aussi intérêt à connaître des avis importants émis au sujet de questions de politique générale. Le service de documentation devra donc suivre ce qui se publie dans ce domaine et faire connaître ces avis — in extenso ou en extraits — au parlement (art. 1^{er}, 2^e al., ch. 2). Du point de vue politique, nous considérons qu'il serait très utile que les membres du parlement soient mis au courant de ce qui se publie dans les autres régions linguistiques du pays.

Il semblerait utile d'établir une certaine collaboration avec des institutions qui dépouillent la presse quotidienne. Nous pensons en particulier

au «Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik» rattaché à l'université de Berne. Il importerait aussi de chercher à coordonner judicieusement les services de documentation et d'information qui existent dans l'administration fédérale, ce qui faciliterait considérablement les recherches.

Il nous semble indispensable que le service de documentation tienne un registre complet des affaires traitées par les conseils législatifs et les commissions (art. 1^{er}, 2^e al., ch. 3). Ce registre complet manquait jusqu'à présent.

Dans les commissions qui se sont occupées de la question, les avis étaient divisés en ce qui concerne la mesure dans laquelle le service de documentation doit être à disposition pour traiter des questions de droit. Les conseils n'ont rien décidé à ce sujet. Il est clair que la constitution d'une documentation exige déjà des connaissances juridiques. Une documentation à l'usage du parlement s'étend tant aux questions de droit qu'aux problèmes économiques, politiques, scientifiques, etc. Mais nous croyons aussi que le service de documentation devra prêter aide aux commissions et aux membres des conseils lors de la préparation d'interventions parlementaires, qu'il devra être à leur disposition pour le traitement de questions de droit spécifiquement parlementaires (art. 1^{er}, 2^e al., ch. 4). En revanche, nous nous abstenons de vous proposer la création d'un service juridique général. Ce service ne répondrait pas nécessairement aux intentions des conseils législatifs. En outre, il ne serait guère en mesure, sans la collaboration d'experts de renom n'appartenant pas à l'administration, de soumettre à un examen critique les aspects juridiques d'un projet qui a déjà été examiné dans les différents stades de la procédure préparatoire. Il convient aussi de mentionner dans cet ordre d'idées la situation précaire dans laquelle se trouvent aujourd'hui les finances fédérales et les difficultés que paraîtrait rencontrer le recrutement d'une équipe de juristes bien qualifiés. Mentionnons que les rapporteurs de la société suisse des juristes (assemblée de 1966), le professeur Baumlin, à Berne, et M^e Helg, ancien conseiller d'Etat, à Genève, ont considéré, l'un et l'autre, qu'un service juridique créé spécialement pour le parlement serait superflu (rapports et communications de la société suisse des juristes, 1966, p. 103/104 et 272).

D'autre part, il paraît utile de délimiter déjà dans l'arrêté fédéral le champ d'activité du service de documentation, de façon qu'il ne soit pas mis à contribution pour des travaux pour lesquels il n'a pas été institué. Ainsi, il ne devra pas traiter des questions de procédure parlementaire, qui sont et resteront l'affaire des présidents et des bureaux des conseils (art. 2, 1^{er} al.). Le secrétaire général de l'Assemblée fédérale devra continuer à donner des informations aux conseils et aux bureaux, puisqu'il a la plus grande expérience dans ce domaine. Il ne faudra pas non plus que le service de documentation soit appelé à rédiger des rapports de commissions et la motivation d'interventions personnelles (art. 2, 2^e al.).

L'article 3 trace le cercle des personnes habilitées à donner des mandats au service de documentation. Si ce service arrive à la conclusion que l'exécution du mandat donné par un parlementaire ou par une pluralité de parlementaires déborde les limites de son champ d'activité ou dépasse ses possibilités, il faudra qu'un organe du parlement décide. Nous proposons de confier la décision à la commission de documentation (art. 4). L'article 12 règle les détails.

III. Les moyens

Tout travail de documentation nécessite l'existence d'une bibliothèque. Le parlement dispose actuellement d'une bibliothèque destinée à satisfaire les besoins courants. Elle comprend quelque 4200 ouvrages, dont le nombre augmente d'une vingtaine chaque année, de même que 40 périodiques. Il importe que le service de documentation puisse utiliser cette bibliothèque pour l'accomplissement de ses tâches (art. 5, 1^{er} al.). Elle ne suffit cependant pas à ses besoins. Nous ne pensons cependant pas que cette bibliothèque doive être développée dans une mesure dépassant ce qui se fait actuellement. Cela serait peu rationnel et peu conforme au principe d'une sage économie des moyens. Il convient en effet de considérer que l'administration fédérale dispose de très nombreuses bibliothèques spécialisées, dont les fonds se montent à près d'un million d'ouvrages et que la bibliothèque centrale — qui est déjà maintenant à l'entière disposition des membres des conseils législatifs (art. 7, 1^{er} al., ch. 1, du règlement du 20 décembre 1912, RS 4, 205) comprend plus de 80 000 ouvrages et quelque 300 périodiques. La bibliothèque centrale est la bibliothèque suisse qui détient la collection la plus complète de publications touchant tous les domaines de l'administration et de la politique. De nombreuses divisions de l'administration fédérale ont, en outre, depuis longtemps leur propre service de documentation. Nous pensons en particulier au bureau de statistique, qui élabore depuis 30 ans une bibliographie suisse de statistique et d'économie politique. Ce qui importe, c'est que la bibliothèque centrale et les bibliothèques spécialisées des départements et des divisions, de même que les divers services de documentation de l'administration fédérale, soient à disposition du service parlementaire de documentation, en étant tenus de le mettre en mesure d'utiliser leurs fonds, de lui donner des renseignements et, autant que possible, de prêter leurs ouvrages (art. 5, 2^e al.).

Comme nous l'avons signalé plus haut, il importera d'examiner comment il sera possible de s'assurer le concours d'institutions n'appartenant pas à l'administration fédérale, mais auxquelles la Confédération verse des subventions. La mise à contribution de telle ou telle de ces institutions permettrait certainement d'éviter dans (une large mesure) les doubles emplois.

Notre projet d'arrêté cherche à répondre encore davantage aux besoins du parlement en donnant à son service de documentation le droit de demander, avec l'assentiment du mandant, des informations d'ordre technique ou juridique aux départements et divisions. Il s'agirait, d'une façon générale, de

renseignements sur des points qui ne doivent ni par leur nature, ni en vertu d'une disposition spéciale, être tenus secrets, donc de renseignements qu'on peut d'ailleurs donner en se fondant sur l'article 27, 2^e alinéa, de la loi sur les fonctionnaires et conformément au chiffre 3 des instructions du Conseil fédéral du 1^{er} octobre 1937 (FF 1937, III, 155). Comme le service de documentation recueille des informations pour le compte du parlement, ou de parlementaires pour leur documentation personnelle, de façon à les décharger de ce soin, il n'y a aucune raison de ne pas étendre à ce service l'application de la disposition susmentionnée. Le secret militaire et de fonction doit cependant être réservé ici aussi, comme dans le cas de l'audition de fonctionnaires (art. 47 bis, 3^e al., de la loi sur les rapports entre les conseils). Ce point est réglé à l'article 6.

Grâce à sa collaboration avec les bibliothèques et les services de documentation de l'administration fédérale, ainsi qu'avec les divisions compétentes — collaboration qui ne portera aucune atteinte au caractère d'un service parlementaire de documentation et à son indépendance — le nouveau service devrait pouvoir, normalement, s'acquitter de façon satisfaisante des mandats qui lui sont donnés. Dans les cas où le service de documentation ne serait pas à même de remplir un mandat, il devra pouvoir — en vertu d'une application analogique de l'article 47 bis, 1^{er} alinéa, de la loi révisée sur les rapports entre les conseils — recourir, exceptionnellement et avec l'assentiment de la commission de documentation, aux services d'experts n'appartenant pas à l'administration (art. 7). La condition en sera que l'importance de la question justifie le procédé. D'une façon générale, il importera d'observer ici une certaine retenue pour ne pas retarder inutilement les travaux du parlement et aussi parce que, le plus souvent, on aura eu recours à des experts déjà dans la phase préparatoire.

IV. Exécution des travaux

L'article 8 règle la façon dont les mandats sont exécutés au sein du service (distribution du travail et ordre à suivre. Pour éviter des malentendus, les mandats devront être donnés par écrit (art. 8, 1^{er} alinéa).

V. Indépendance du service de documentation et caractère confidentiel des travaux

L'article 9, 1^{er} alinéa, dispose que le service de documentation exerce son activité en tout indépendance, c'est-à-dire sans être lié par des instructions. Cela n'empêche cependant pas qu'il devra tenir compte des vœux des mandants (art. 9, 2^e al.).

Les mandats donnés par un président de groupe, un membre d'un conseil ou une pluralité de membres doivent, en principe, être traités confidentiellement. C'est pourquoi l'article 10, 1^{er} alinéa, précise ce point, tout en réservant la décision contraire des mandants. Les travaux exécutés pour le président

d'un des conseils ou pour une commission peuvent intéresser aussi les autres membres des conseils, de même que le Conseil fédéral. Si la demande en est faite, ils doivent donc leur être également communiqués (art. 10, 2^e al.). On peut cependant concevoir des cas où il ne serait pas opportun de donner connaissance de ces travaux à tous les parlementaires. Nous sommes d'avis que les commissions pourraient, dans ces cas-là, décider la non-divulgarion, même si aucune disposition ne le prévoit expressément.

VI. Organisation

Il est dans l'ordre des choses que le service de documentation soit rattaché administrativement au secrétariat de l'Assemblée fédérale (art. 11, 1^{er} al.), ainsi que nous avons proposé de le faire pour le secrétariat des commissions de gestion (FF 1960, II, 750). Dans l'exercice de ses fonctions, le service, nous l'avons dit, sera toutefois indépendant.

Comme on ne peut pas encore se faire une juste idée des besoins et exigences auxquels devra satisfaire le service de documentation, nous sommes d'avis qu'il devrait suffire de lui attribuer pour commencer un documentaliste, comme chef, un collaborateur juridique et un aide. Au besoin, le secrétariat de l'Assemblée fédérale et la chancellerie fédérale devront temporairement, selon leurs possibilités, du personnel auxiliaire. L'engagement d'un personnel permanent plus nombreux dépendra de la mise à contribution du service.

Le chef du service sera nommé par le Conseil fédéral (art. 11, 2^e al.). Pour le reste, les prescriptions sur les nominations dans l'administration fédérale sont applicables.

Il va de soi que l'activité du service de documentation doit être soumise à la surveillance d'un organe spécial du parlement. Créer un tel organe est déjà nécessaire du fait qu'il faudra faire parfois appel à des experts n'appartenant pas à l'administration fédérale et, le cas échéant, décider si le service de documentation doit ou non accepter un mandat ou en poursuivre l'exécution. Comme il suivrait l'activité du service, il serait à même de proposer les mesures de réorganisation qui pourraient s'imposer. L'article 12 prévoit la nomination d'une commission commune des conseils. Elle comprendrait neuf membres du Conseil national et quatre du Conseil des Etats et se constituerait elle-même.

VII. Remarques finales

Nous vous avons exposé les raisons qui nous ont conduits à vous proposer la création d'un service de documentation qui devrait commencer son activité avec des moyens relativement modestes mais qui pourrait être adapté à la nature et à l'ampleur de sa mise à contribution et des besoins. Nous pensons être d'autant plus fondés à recommander cette solution qu'elle nous

paraît répondre aux intentions d'une très forte majorité de parlementaires. Nous vous proposons par conséquent de passer à la discussion du projet d'arrêté et de l'adopter.

L'arrêté fédéral que nous vous proposons a pour base l'article 40bis, 2^e alinéa, de la loi révisée sur les rapports entre les conseils. La commission de gestion du Conseil national s'est exprimée sur la constitutionnalité de cette loi dans son rapport du 13 avril 1965 concernant l'extension du contrôle de l'administration (FF 1965, I, 1215).

Si nous nous sommes abstenus de traiter dans ce message le postulat du Conseil national n° 9158 (postulat Blatti), qui nous a été transmis le 6 octobre 1965 et concerne l'allocation de subventions fédérales aux secrétariats des groupes parlementaires, c'est parce que les conversations avec les groupes envisagées dans notre réponse au postulat (*Bull. off.* CN 1965, p. 518/519) n'ont pas encore eu lieu.

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

Berne, le 17 janvier 1967.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Bonvin

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

**Arrêté fédéral
concernant le service de documentation
de l'Assemblée fédérale**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 40bis, 2^e alinéa, de la loi du 25 mars 1962 sur les rapports entre les conseils¹⁾,

vu le message du Conseil fédéral du 17 janvier 1967,

arrête:

I. TÂCHE

a. Champ d'activité

Article premier

¹ Le service de documentation de l'Assemblée fédérale est à disposition des conseils législatifs, de leurs commissions ainsi que des membres des conseils pour les travaux parlementaires.

² Ses tâches consistent:

1. A réunir la documentation demandée par les commissions et les membres des conseils;
2. A remettre aux commissions ou à tous les membres des conseils des publications importantes relatives à un projet ou à des questions de politique générale ou à attirer leur attention sur de telles publications;
3. A tenir un registre des objets traités par les conseils et leurs commissions;
4. A se tenir à la disposition des commissions et des membres des conseils pour la préparation d'interventions parlementaires et l'étude de questions de droit.

Art. 2

¹ Le service de documentation ne doit pas s'occuper de questions de procédure de l'Assemblée fédérale.

² Il ne peut pas être fait appel à lui pour la rédaction de rapports de commissions ou la motivation d'interventions personnelles.

¹⁾ RO 1962, 811; 1966, 1375.

Art. 3

Des mandats peuvent être donnés au service de documentation :

1. Par les présidents du Conseil national et du Conseil des Etats;
2. Par les présidents des commissions pour des questions qui concernent un objet à traiter par leurs commissions;
3. Par les présidents des groupes;
4. Par un membre d'un conseil ou une pluralité de membres.

Art. 4

¹ S'il est douteux que l'exécution d'un mandat donné par un membre d'un conseil ou une pluralité de membres serve à l'exercice de leurs fonctions (art. 40 *bis*, 1^{er} al., de la loi sur les rapports entre les conseils), la commission de documentation statue (art. 12).

² La commission de documentation statue également sur l'acceptation ou la poursuite de l'exécution d'un mandat donné par un membre d'un conseil ou une pluralité de membres lorsqu'il y a contestation sur le point de savoir si le service de documentation dispose des moyens et du temps nécessaires pour exécuter le mandat.

b. Moyens

Art. 5

¹ Pour s'acquitter de sa tâche, le service de documentation dispose de la bibliothèque du parlement.

² Il peut en outre mettre à contribution toutes les bibliothèques et services de documentation de l'administration fédérale, lesquels sont tenus de le renseigner et, si possible, de remettre des ouvrages en prêt.

Art. 6

Le service de documentation peut, avec l'assentiment du mandant, demander aux départements et aux divisions des renseignements sur des questions touchant des domaines techniques ou des questions de droit. Les départements et les divisions sont tenus de donner des renseignements. L'article 47 *bis*, 3^e alinéa, 1^{re} phrase, de la loi sur les rapports entre les conseils est applicable par analogie.

Art. 7

¹ Si le service de documentation n'est pas en mesure, même avec l'aide des départements ou divisions, d'exécuter un mandat, il peut, exceptionnelle-

ment, le transmettre à des experts n'appartenant pas à l'administration fédérale.

² L'autorisation de la commission de documentation est nécessaire (art. 12); la commission désigne le ou les experts.

c. Exécution des travaux

Art. 8

¹ Les mandats doivent être remis par écrit au service de documentation.

² Le service de documentation exécute en principe les travaux dans l'ordre d'arrivée des mandats, mais en cherchant à ce que les affaires puissent être rapidement traitées dans les commissions et les conseils.

³ Si un mandant le demande, la commission de documentation (art. 12) peut modifier l'ordre dans lequel les travaux seront exécutés.

⁴ Les travaux demandés par des membres des conseils ou par une pluralité de membres ne doivent pas retarder outre mesure les travaux à exécuter pour un mandant visé par l'article 3, chiffres 1 à 3.

d. Indépendance du service et caractère confidentiel des travaux

Art. 9

¹ Le service de documentation exerce son activité en toute indépendance

² Il tient cependant compte des vœux des mandants.

Art. 10

¹ Les mandats donnés par le président d'un groupe, un membre des conseils ou une pluralité de membres doivent être traités confidentiellement, sauf ordre contraire des mandants.

² Les travaux exécutés sur mandat du président d'un des conseils ou sur mandat d'une commission seront, sur demande, portés à la connaissance des autres membres du conseil et du Conseil fédéral.

II. ORGANISATION

Art. 11

¹ Le service de documentation est rattaché administrativement au secrétariat de l'Assemblée fédérale.

² Le chef du service de documentation est nommé par le Conseil fédéral.

Art. 12

¹ Les conseils nomment, pour la durée d'une période législative, une commission commune de documentation, qui se compose de neuf membres du Conseil national et de quatre membres du Conseil des Etats et qui se constitue elle-même. Il doit être tenu compte des trois langues officielles.

² Les membres peuvent faire partie de la commission de façon ininterrompue pendant huit ans au maximum. Ceux qui ont quitté la commission n'y sont pas rééligibles pendant quatre ans.

³ En plus des tâches qui sont prévues aux articles 4, 7, 2^e alinéa, et 8, 3^e alinéa, la commission est chargée de surveiller l'activité générale du service de documentation.

III. DISPOSITION FINALE

Art. 13

Le présent arrêté n'est pas de portée générale; il entre en vigueur le

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la création d'un service de documentation pour les conseil législatifs (Du 17 janvier 1967)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9610
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.01.1967
Date	
Data	
Seite	193-203
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 356

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.