

der Informationsrechte ein gewisser Ermessensspielraum erhalten, denn es ist verhandelbar, welche Informationen der Aufgaben- und Funktionserfüllung dienen. Doch besteht auch hier die Tendenz, dass die Entscheidungskompetenz über diesen Ermessensspielraum durch die Parlamente resp. durch ein parlamentarisches Organ ausgeübt werden soll. Dies ist der eigentliche Grund für die Einführung von sachlichen Kriterien zur Einschränkung der Informationsrechte. Wären die kantonalen Milizparlamente und ihre Organe bei der Festlegung, welche Informationen unter das Amtsgeheimnis fallen und welche nicht, wegen dem hohen technischen Grad dieser Frage überfordert, so können sie sehr wohl darüber entscheiden, welche Informationen sie für die Funktions- und Aufgabenerfüllung benötigen. Die sachlichen Kriterien dienen deshalb letztendlich dazu, die Entscheidungshoheit über die Informationsrechte in die Kompetenz der Parlamente und ihrer Organe zu legen.

**N**ota: Der vorliegende Artikel beruht auf einer thematisch geordneten Übersicht der gesetzlichen Grundlagen der Informationsrechte. Dieser Anhang wurde aus Platzgründen weggelassen; er kann jedoch beim Autor (c/o Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte, 3003 Bern, E-mail: moritz.vonwyss@pd.admin.ch) bezogen werden.

## **Aperçu des dispositions cantonales relatives au droit que le parlement et ses organes peuvent exercer en matière d'information à l'égard du Gouvernement et de l'Administration**

MORITZ VON WYSS

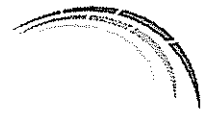
### **1. Introduction**

Le Parlement doit-il avoir accès à toutes les informations dont dispose le Gouvernement, et sinon, auxquelles? Remise à de nombreuses reprises sur le tapis depuis les années 50, cette question est en fait celle des droits à accorder aux organes du Parlement en matière d'information, ou, plus précisément, des droits à accorder aux députés et aux organes parlementaires de consulter les dossiers en possession du Gouvernement et de l'Administration et d'obtenir de leur part les informations dont ils besoin. S'agissant de ces droits, qui ont d'ailleurs été revus récemment tant à l'échelon fédéral que dans différents cantons, on constate qu'au niveau cantonal, les dispositions pertinentes sont quasiment aussi nombreuses qu'il y a de cantons, en raison des différences touchant d'une part la conception même des relations entre le Parlement et le Gouvernement, d'autre part la terminologie employée (non seulement les termes et expressions ne sont pas les mêmes, mais ils ne se recouvrent pas toujours sémantiquement). C'est pourquoi la mise sur pied d'un aperçu comparatif des dispositions pertinentes oblige à simplifier considérablement (cf. N.B. à la fin de l'article), et interdit à la fois et d'être exhaustif et

d'entrer dans le détail des systèmes en vigueur.

### **2. La diversité des systèmes cantonaux**

Tous les cantons connaissent des dispositions régissant les droits du parlement en matière d'information. La plupart d'entre eux ont prévu un système hiérarchisé d'extension progressive de ces droits en fonction de l'organe considéré, depuis les commissions législatives jusqu'aux commissions d'enquête parlementaires, en passant par les commissions de surveillance. Grosso modo, on peut distinguer deux types de système, l'un fondé rigoureusement sur le critère du secret de fonction, dans lequel seules les commissions de surveillance ou les commissions d'enquête parlementaires ont accès aux informations relevant dudit secret; et l'autre, plus récent, axé sur des critères matériels (par ex. AR, ZG, BL, SG, AG, VD), qui permet à toutes les commissions d'obtenir strictement les informations dont elles ont besoin pour exercer leurs attributions (ce que les cantons de Berne et Appenzell-Rhodes-Extérieures ont inscrit dans leur Constitution). On observe par ailleurs des différences sur le plan de la précision réglementaire (Bâle-Campagne a par ex. choisi l'exhaustivité en définissant les droits concernés pour chacun des échelons de la hiérarchie, et en indiquant à chaque fois la procé-



deure à suivre en cas de désaccord sur l'exercice de ces droits; Zoug, à l'inverse, s'est simplement contenté d'inclure dans le règlement de son Grand Conseil une disposition valable pour toutes les commissions, précisant également aussi bien la procédure à suivre en cas de désaccord que l'obligation des députés d'observer le secret de fonction).

Dans certains cantons, les droits en matière d'information sont limités et par des critères matériels et par le secret de fonction (par ex. BE, LU, GL, SO, VS). Ainsi, si les commissions législatives ont le droit de se voir communiquer les informations dont elles ont besoin pour exercer leurs attributions, le Gouvernement peut leur interdire l'accès aux dossiers concernés et se contenter de leur fournir un rapport sur leur contenu. Les commissions de surveillance, au contraire, ont accès à toutes informations souhaitées, qu'elles relèvent ou non du secret de fonction. Même en Argovie, où la loi pertinente prévoit la simple remise d'un rapport de synthèse, les commissions législatives peuvent avoir accès ultérieurement à certains documents confidentiels dans la mesure où ledit rapport ne contient pas toutes les informations demandées. Une procédure analogue s'applique dans les Grisons.

Dans les cantons, seules les commissions de surveillance – et encore, pas toujours – sont habilitées à consulter les procès-verbaux des délibérations du gouvernement. Ce système est destiné à garantir que le gouvernement puisse prendre ses décisions en toute indépendance. Notons que le canton du Jura fait ici exception, puisque toutes les

commissions parlementaires y ont accès (sur demande de leur part) aux procès-verbaux de l'exécutif.

### **3. Les droit des parlementaires en matière d'information**

Seuls onze cantons, notamment ceux qui ont récemment révisé la loi régissant l'organisation et le fonctionnement de leur parlement, reconnaissent expressément aux députés individuels des droits en matière d'information. Les dispositions concernées restreignent l'accès de ces parlementaires aux seules informations ne relevant pas du secret de fonction, alors qu'ils sont eux-mêmes tenus à ce secret. Le Tessin et Neuchâtel ont pour leur part précisé les droits des parlementaires et des commissions de surveillance en matière d'information, mais non ceux des commissions législatives, auxquelles sont simplement étendus les droits accordés aux simples parlementaires.

### **4. Les droits des commissions de surveillance en matière d'information**

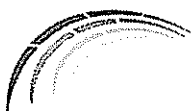
Dans tous les cantons, les commissions de surveillance ont accès aux informations relevant du secret de fonction, sauf dans les cantons de Bâle-Ville et de Schaffhouse, où le Conseil d'Etat peut se contenter de leur fournir un simple rapport. Dans certains cantons, l'accès aux dites informations a lieu par l'intermédiaire de l'organe chargé du contrôle des finances (par ex. OW, BS, TG, GE). Seules les commissions d'enquête parlementaires, pour autant toutefois que leur existence soit prévue dans les textes, ont accès à toutes les pièces et infor-

mations en possession du Gouvernement et de l'Administration.

Dans 16 cantons, les commissions de surveillance décident elles-mêmes des pièces qu'elles souhaitent consulter et des informations qu'elles souhaitent obtenir (cf. BE, LU, NW, FR, SO, BL, AR, AI, GR, SG, GR, AG, VS, VD, NE, JU). Zurich distingue pour sa part entre, d'une part, documents relevant du secret de fonction en raison d'un intérêt prépondérant d'ordre privé, et d'autre part, documents relevant du secret de fonction en raison d'un intérêt prépondérant d'ordre public, la commission de surveillance ne pouvant accéder sans restriction qu'à ces derniers.

### **5. Divergence d'appréciation entre Parlement et Gouvernement s'agissant de l'exercice des droits en matière d'information, et procédure applicable**

Depuis peu, les lois cantonales pertinentes prévoient le cas où le Gouvernement s'opposerait à un député ou à une commission s'agissant de l'étendue des droits en matière d'information, en confiant à un organe parlementaire donné la compétence de trancher. Pour ce qui est des droits des simples parlementaires, sept cantons connaissent des dispositions en ce sens: sauf dans les Grisons, où il s'agit de la Conférence des présidents, et à Schaffhouse, où il s'agit du Grand Conseil, cette compétence est donnée aux Bureaux des conseils. Le Tessin dresse la liste des motifs invoqués pour interdire l'accès aux pièces concernées, et laisse le soin de trancher au Conseil d'Etat. Pour ce qui est d'une opposition entre Gou-



vernement et commissions législatives sur l'exercice des droits en matière d'information, certains cantons confient le soin de trancher aux Bureaux des conseils (par ex. SZ, ZG, VD), d'autres s'en remettent à la commission elle-même (par ex. GR, AG). St-Gall pour sa part prévoit qu'une délégation de la commission concernée consulte en lieu et place de cette dernière les documents relevant du secret de fonction qui sont à l'origine du différend avec le Gouvernement.

## 6. Synthèse des tendances observées

Globalement, on s'aperçoit que les cantons ont de plus en plus tendance à définir les droits en matière d'information en fonction de l'organe concerné, et de moins en moins en fonction de la nature des informations elles-mêmes, selon qu'elles sont ou non classées secrètes ou confidentielles. Le droit d'un organe parlementaire à consulter des documents ou à obtenir des informations varie donc selon ses attributions. Il est vrai que la nature même des informations et documents concernés conserve son importance, dans la mesure où la réponse à la question de savoir desquels ledit organe a effectivement besoin pour exercer ses attributions ne saurait être absolue, et peut ainsi donner lieu à discussion. Là encore, cependant, la tendance est de confier au Parlement ou à l'un des organes la compétence de trancher ce point, ce qui explique d'ailleurs l'évolution signalée au début du présent point 6: si les parlements de milice cantonaux et leurs organes auraient sans doute bien du mal à faire un tri entre les documents à ne pas divulguer en raison de leur

caractère secret ou confidentiel, et les autres, ils sont parfaitement à même de décider des informations dont ils ont besoin pour exercer leurs attributions. S'agissant des droits en matière d'information, on constate donc que les décisions sont prises de plus en plus par les parlements et leurs organes.

**N.B.:** Le présent article a été établi à partir d'un aperçu thématique des bases légales cantonales relatives aux droits du parlement en matière d'information. Compte tenu de la longueur de cet aperçu, la rédaction renonce à la publication de cet annexe. L'auteur le tient néanmoins à la disposition des lecteurs intéressés, qui peuvent le commander à l'adresse suivante: Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales, Secrétariat, 3003 Berne (e-mail: moritz.vonwyss@pd.admin.ch).