



Exposé de Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil du Canton de Genève

Genève est un canton original : chez nous, ce n'est pas l'hirondelle qui annonce l'arrivée du printemps, mais la sortie de la première feuille du marronnier officiel – sortie constatée par moi-même, sautier, c'est-à-dire secrétaire générale du Parlement cantonal!

Est-ce à dire que le parlement a beaucoup de pouvoir? Là aussi, je crois pouvoir dire que nous sommes originaux! Nos députés ont un très large pouvoir législatif – fonction inhérente au parlement me direz-vous – mais les députés genevois peuvent déposer – comme le gouvernement – des projets de lois formulés qui sont généralement renvoyés en commission, mais peuvent également être soumis à discussion immédiate et adoptés sans délai par le parlement.

Il en va tout autrement des droits d'information et d'enquête. Le parlement genevois en a très peu, mais la situation est en train d'évoluer. Pour les travaux de commission ordinaires, l'art. 192 de notre loi portant règlement du Grand Conseil dispose que lorsqu'un fonctionnaire doit être entendu, le président de la commission doit en informer, préalablement et par écrit, le chef du département intéressé. Dans le cas d'une procédure législative ordinaire, ce procédé pose en fait relativement peu de problèmes.

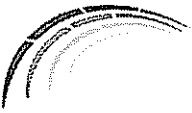
Les problèmes surgissent par contre en l'absence de base légale suffisante, lorsque des commissions «ad hoc d'enquête

parlementaire» sont instituées par le Grand Conseil. Ce fut le cas à deux reprises au cours de ces dernières années, une fois à propos des violences commises en marge de la Conférence ministérielle de l'OMC en mai 1998, et une fois à propos de la Banque Cantonale de Genève, en 1999. Dans les deux cas, les députés ont rencontré des difficultés car le fait de pouvoir auditionner des fonctionnaires dépendait de la volonté du Conseil d'Etat.

Les députés du groupe des Verts ont en conséquence déposé un projet de loi pour résoudre ces difficultés et créer la base légale permettant d'instituer des commissions d'enquête parlementaire (CEP). Ce projet de loi s'inspire de la législation fédérale en la matière et précise que le Grand Conseil peut, si des faits d'une gravité particulière survenus au sein des autorités cantonales le justifient, nommer une commission d'enquête parlementaire. Mais, contrairement aux propositions faites par le Conseil d'Etat en commission, une CEP pourra être instituée par voie de motion, c'est-à-dire à la majorité simple, alors que le projet de gouvernement demandait une majorité des deux tiers et sans audition préalable du Conseil d'Etat, contrairement à ce que celui-ci avait proposé. Dans la configuration actuelle à Genève, un gouvernement à majorité de droite et un parlement à majorité de gauche – 51 députés contre 49 –, cela promet de belles discussions! Une minorité de la commission s'est d'ailleurs

opposée à ce projet de loi, estimant que les pouvoirs de la commission de contrôle de gestion pourraient être étendus, ce qui éviterait des doublons et une trop grande politisation. Ce projet vient d'être adopté par le Grand Conseil dans la version issue de la commission.

Nous avons une Commission de contrôle de gestion qui fonctionne depuis un an; son premier rapport annuel est attendu d'ici la fin de l'année. Elle fut créée suite à divers événements au milieu des années 90: en 1996, un audit de l'Etat a été imposé par votation populaire, à la suite d'une initiative populaire, contre l'avis du Conseil d'Etat – alors monocolore de droite – et du Grand Conseil, également à majorité de droite. Le rapport du Conseil d'Etat sur l'audit effectué par d'Arthur Andersen a été traité par une commission ad hoc «audit de l'Etat» également chargée de traiter un projet de loi déposé par des députés de gauche demandant l'institution d'un contrôle financier de l'Etat et des établissements publics. Le contrôle financier existait déjà à l'époque, mais il n'était pas assuré par un organe indépendant, puisque l'Inspection cantonale des finances (ICF) relève du Département des finances. Le parlement disposait donc d'un pouvoir d'enquête et d'investigation insuffisant, sa Commission des finances, surchargée de travail, n'ayant de toute façon pas de pouvoir d'enquête.



La nouvelle Commission de contrôle de gestion a donc pour but de combler l'existence d'une grande lacune au niveau du pouvoir de contrôle du parlement. Elle exerce son contrôle sur l'administration centralisée, l'administration décentralisée et les organismes subventionnés par l'Etat. Elle ne dispose certes pas d'un service de surveillance spécifique, mais peut s'adresser à l'Inspection cantonale des finances, au Service de surveillance des fondations, des institutions de prévoyance et des organismes privés subventionnés et, le cas échéant, à des experts extérieurs. Elle ne peut pas se voir opposer le secret de fonction. Ses membres y sont en revanche soumis.

Il est trop tôt pour se prononcer sur le travail accompli par cette commission et ses résultats concrets. Elle n'a peut-être pas encore trouvé son rythme de croisière. A mon avis, tant qu'elle ne se sera pas dotée d'un soutien scientifique et administratif propre, il lui sera difficile d'accomplir les tâches que lui assigne la loi. Et en l'absence d'un secrétariat permanent, avec un changement de présidence chaque année, la possibilité se trouve diminuée d'assurer une certaine continuité des travaux et surtout un contrôle du suivi des recommandations.

Le projet de loi de 1996, à l'origine de la création de la Commission de contrôle de gestion, demandait que le contrôle financier de l'Etat soit également l'organe de contrôle des comptes et de la gestion de la Banque cantonale de Genève (BCGe). Ceci ne fut pas le cas, car les avis étaient alors très partagés. Mais en mai 2000, suite

aux difficultés rencontrées par la BCGe, parallèlement à un train de mesures d'assainissement des finances de la Banque, le Grand Conseil a adopté des règles de contrôle parlementaire. Il a ainsi institué une nouvelle commission parlementaire permanente de contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGe, qui aura en particulier pour but de veiller au respect des dispositions légales et réglementaires applicables à la Fondation et de contrôler sa gestion. Les membres de cette commission sont tenus de respecter les obligations de confidentialité pour les faits soumis au secret bancaire.

La surveillance interne de la gestion administrative et financière de l'Etat est assurée par l'Inspection cantonale des finances et le Service de surveillance des fondations, des institutions de prévoyance et des organismes privés subventionnés. Ces institutions sont à la disposition du Conseil d'Etat, mais aussi de la Commission des finances et de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil dans leur exercice de la haute surveillance de l'administration. Le Conseil d'Etat, la Commission de contrôle de gestion et la Commission des finances peuvent, sous leur propre nom, publier des éléments extraits des rapports de ces institutions qu'ils estiment importants, en respectant cependant l'anonymat des personnes concernées.

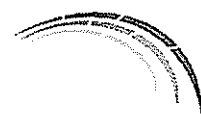
A noter que Genève dispose également d'une Commission externe d'évaluation des politiques publiques, qui est censée analyser la situation de manière globale. Elle est chargée de seconder le Conseil d'Etat, la

Commission de contrôle de gestion et la Commission des finances dans leurs tâches d'évaluation des politiques de l'Etat et des services publics, ainsi que des entités dépendant de l'Etat. Mais que deviennent les rapports et les recommandations que cette commission adresse au Conseil d'Etat et au Grand Conseil? La Commission des finances en est saisie, comme d'ailleurs la Commission de contrôle de gestion. Lorsque ces commissions confient elles-mêmes un mandat à la Commission d'évaluation, elle mettent ensuite en délibération les rapports qui en résultent.

Nous avons encore une commission assez originale, celle des visiteurs officiels du Grand Conseil, qui est chargée d'examiner les conditions d'incarcération dans les lieux de détention. Suite à des problèmes de gestion de la prison de Champ-Dollon à Genève, le Conseil d'Etat avait mandaté un expert pour examiner la situation mais a refusé de remettre ce rapport d'expert à la Commission des visiteurs; n'ayant pu obtenir les informations souhaitées, celle-ci a proposé au Grand Conseil de constituer une commission d'experts externe, ce qui fut fait par voie de résolution. Ensuite, le Conseil d'Etat a également mandaté une commission d'experts, interne cette fois.

En conclusion, il me semble que le problème ne se situe pas seulement au niveau des bases légales et des instruments à disposition, mais aussi au niveau de leur application, de leur utilisation et du suivi de leurs recommandations.

Il me semble également que la multiplication de ces commis-



sions pose la question cruciale des moyens financiers et administratifs et – last but not least – de la disponibilité des parlementaires de milice, qui risquent de se trouver surchargés par "trop d'informations".

Exposé de Philippe Schwab, secrétaire des Commissions de gestion des Chambres fédérales ¹

La création des Parlements constitue, depuis 1215, le résultat le plus considérable des luttes pluriséculaires de la société pour plus de transparence face au secret qui caractérise les régimes absolutistes. Le fonctionnement des Parlements est cependant largement tributaire des informations dont ils disposent: informations sur les réalités sociales pour pouvoir légiférer; informations sur l'action du Gouvernement et de ses agents pour pouvoir contrôler. Aussi la question de l'accès des Parlements et des parlementaires aux informations détenues par le Gouvernement s'est-elle, au cours de l'histoire, rapidement révélée décisive. Son importance n'a fait que s'amplifier jusqu'à nos jours.

L'information est, et a toujours été, un outil de pouvoir. Dans notre civilisation, qualifiée de «société de l'information», le savoir a gagné de l'importance en tant qu'élément de pouvoir, et cela par rapport à la richesse et à la force, anciennes références de la société traditionnelle. Celui qui bénéficie d'informations est en position de force par rapport à celui qui n'en dispose pas. Revendiquer sa part d'informations signifie en fait revendiquer sa part de pouvoir. Nous le constatons sur les marchés économiques où les actionnaires et les investisseurs exigent de plus en plus d'informations de la part des conseils d'administration. Les informations privilégiées décident du sort

d'une société à la bourse. Les consommateurs veulent également être informés. Cette évolution, nous la constatons également sur le marché politique: les besoins d'informations du public sont toujours plus importants, ce qui fait notamment la puissance de l'appareil médiatique quand bien même on constate de manière concomitante une érosion de l'intérêt du citoyen pour la chose publique.

Ma thèse est donc que, sous couvert de transparence ou de meilleur fonctionnement, la revendication croissante d'informations, et son corollaire les droits à l'information, sont l'expression d'une quête de pouvoir, un moyen de mettre en évidence un rapport de forces. Peu importe le contenu; la charge symbolique et idéologique du droit à l'information est tout aussi importante que sa portée réelle. Les besoins d'informations sont rarement motivés par le désir d'en savoir plus, mais bien par l'enjeu du pouvoir.

Les Parlements n'échappent pas à la règle. Longtemps, les Gouvernements ont dominé les Assemblées délibérantes. Il a fallu, à l'échelon fédéral, l'affaire des Mirages pour que la tendance commence à s'inverser. Depuis, le Parlement fédéral n'a eu de cesse de demander un accès toujours plus large aux affaires gouvernementales. Il a doté les Commissions de gestion de moyens d'investigations renforcés; il a donné naissance aux