

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 <sup>1</sup>**

**L**a 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.

**M**a 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.

**L**es 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



Commissions d'enquête parlementaire. Au fur et à mesure des scandales (affaire des fiches, organisations secrètes de l'armée, Caisse fédérale de pensions), le Parlement s'est émancipé du Conseil fédéral et a revendiqué un accès toujours plus large à l'information.

Cette situation n'est pas propre à la Suisse. L'évolution du droit européen, et notamment le traité d'Amsterdam, va dans la même direction. Le droit d'accès aux documents du Conseil et de la Commission européenne est devenu un principe du droit communautaire (art. 255 du traité CE). Très récemment par exemple, le Parlement européen a saisi la Cour européenne de justice afin de permettre l'accès du public à des informations détenues par la Commission européenne.

Aujourd'hui, à l'échelon fédéral, les commissions de contrôle et en particulier la délégation des Commissions de gestion ainsi que les Commissions d'enquête parlementaire ont un accès quasi illimité à toutes les informations détenues par l'administration fédérale. Elles ont le droit d'ouvrir toutes les portes et tous les tiroirs de l'administration fédérale sans que le Conseil fédéral puisse l'écarter sous prétexte de secret de fonction ou de secret militaire. Les commissions peuvent interroger des fonctionnaires fédéraux ou cantonaux, ainsi que des particuliers, à titre de personnes tenues de renseigner. Elles peuvent aussi entendre des témoins ou exiger la remise de documents de quiconque. Ces pouvoirs sont réels dans les faits et dans les textes ; ils ont un rôle dissuasif essentiel.

Cette réforme, pourtant récente puisqu'elle date de 1992, ne semble déjà plus suffire pour certains. La prochaine révision est déjà en route au sein du Parlement fédéral. Un avant-projet propose notamment de renforcer les droits d'informations des commissions législatives ainsi que ceux des parlementaires individuels. Il énonce notamment que, dans l'exercice de son mandat, «tout député peut demander au Conseil fédéral et à l'administration fédérale qu'ils lui fournissent des renseignements et lui ouvrent leurs dossiers sur toute question intéressant la Confédération» (art. 7 al. 1 de l'avant-projet de loi fédérale sur l'Assemblée fédérale [LAféd], du 31 janvier 2000). Le libellé de cet article – pour revenir à notre comparaison entre marchés économique et politique – n'est pas sans rappeler les dispositions du Code des obligations (CO) qui sont entrées en vigueur en 1991. L'art. 697 al. 1 CO prévoit en effet que: «Lors de l'assemblée générale, tout actionnaire peut demander des renseignements au conseil d'administration sur les affaires de la société et à l'organe de révision sur l'exécution et le résultat de sa vérification»; l'art. 715a al. 1 CO énonce que «chaque membre du conseil d'administration a le droit d'obtenir des renseignements sur toutes les affaires de la société».

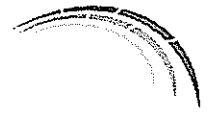
La réforme proposée par l'avant-projet de loi sur l'Assemblée fédérale est plaisante, mais il convient de ne pas surestimer sa portée. Il faut se garder d'une triple illusion: celle de pouvoir maîtriser l'information, celle de pouvoir la traiter et finalement celle de croire que davantage d'informations per-

met d'améliorer l'efficacité d'un Parlement.

Le premier problème: la maîtrise de l'information. Autant il est vrai que trop de secret tue le secret – tout le monde sait que le meilleur moyen de provoquer une indiscretion est d'écrire en grosses lettres «confidentiel» sur un rapport – autant trop d'informations tue l'information, voire la corrompt. Je sais par expérience dans mon travail de contrôle que lorsque l'administration ne veut pas fournir des informations, elle commence toujours ses manœuvres dilatoires en affirmant que les documents en question sont secrets ou qu'ils ne sont pas utiles à la compréhension d'un problème. Si vous insistez, elle finit par vous abreuver d'informations et c'est à vous de faire le tri. L'essentiel de l'information se fond alors dans un océan d'insignifiants. Internet en fournit une démonstration éclatante. Dans la masse d'informations à disposition, les moteurs de recherches ne suffisent plus; il faut des méta-moteurs pour trouver l'information essentielle.

Demander un accès toujours plus large à l'information présente le risque d'aller à l'encontre du but poursuivi. A trop donner à voir, on ne montre plus rien. Le parlementaire aura l'illusion d'être informé sans l'être réellement.

Deuxième problème qui découle du premier: le traitement de l'information. Qui dit accès toujours plus grand à l'information, dit aussi capacité de trier le bon grain de l'ivraie. Il faut savoir interpréter les informations, les hiérarchiser et les évaluer. Les militaires connais-



sent à juste titre la distinction entre l'information, qui est recueillie à l'état brut, et le renseignement, qui est l'information dont la source et le contenu ont été évalués. Cela demande du temps et des ressources, choses qui manquent cruellement à nos parlementaires de milice. Rares sont en effet ceux qui disposent d'une infrastructure et de collaborateurs en mesure d'exploiter et de structurer les informations reçues pour en extraire la «substantifique moelle».

**E**n accroissant les droits individuels des parlementaires à l'information, le risque est grand de créer une inégalité dans le traitement de l'information. Seuls les parlementaires qui pourront s'appuyer sur des assistants seront en mesure de saisir l'articulation des documents, de surmonter l'enchevêtrement des dates et des textes et d'accéder ainsi à l'information pertinente sur le plan politique. «L'information a un caractère cumulatif ; elle va d'abord à ceux qui en sont déjà pourvus»<sup>2</sup>; les autres parlementaires devront se contenter de bribes de connaissances disparates. Cette asymétrie dans le traitement de l'information ne manquera pas d'accroître le décalage déjà existant entre les professionnels de la politique et les autres.

**J**'en arrive à un troisième problème qui est celui plus général de la relation entre transparence et secret ainsi que de son influence sur le fonctionnement du Parlement. Les tenants de plus de droits d'information argumentent généralement que ces droits permettent de rendre l'administration plus transparente. Or la transparence peut se révéler une discipline écrasante.

Les contraintes que sa réalisation impose à l'administration peuvent se révéler hors de proportion avec les bienfaits qui en résultent. Le Président de la Confédération, le Conseiller fédéral Ogi, a pris pour habitude de dire aux commissions de contrôle que l'administration passe plus de temps à devoir justifier ce qu'elle fait qu'à faire ce qui la justifie. Quant à l'argument selon lequel un accès plus grand des parlementaires à l'information accroît le travail qualitatif du Parlement, il reste à démontrer. Dit autrement, en politique comme ailleurs, l'efficacité commande souvent la transparence, mais la transparence ne garantit pas l'efficacité. On attribue à Edgar Faure, célèbre politicien français, Président du Conseil sous la IV<sup>e</sup> République et plusieurs fois ministre sous la V<sup>e</sup> République, ce trait provocateur qui résume bien mon état d'esprit: «La connaissance des faits nuit à la décision politique».

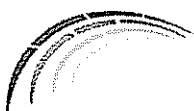
**E**n l'état, le démocrate est quelque peu désarmé, car il sent bien qu'en demandant un accès plus large à l'information, le Parlement court le risque, s'il n'y prend pas garde, de créer de nouveaux problèmes auxquels il n'apporte aucune solution. Cela suscitera aussi des attentes chez les parlementaires qui ne pourront pas être remplies dans les faits aussi longtemps que nos députés ne disposeront pas des moyens nécessaires.

**O**n l'a compris également. Dans cette dialectique de la transparence et du secret, l'accès total à l'information est un leurre. Il faut maintenir un filtre structurel qui permette de favoriser les échanges entre Parlement et

Gouvernement tout en assurant les étanchéités nécessaires au fonctionnement de ces institutions. Cette fonction a toujours plus ou moins existé et est généralement assurée par les commissions de contrôle. De par leur indépendance, leur impartialité et leur mode de fonctionnement non partisan, elles jouent un rôle de médiation aux frontières de la transparence et du secret pour que soit rendu à l'une et à l'autre ce qui leur revient.

**P**lus généralement, la solution ne semble pas devoir résider dans un accroissement des droits d'information du Parlement qui ne correspondent objectivement à aucun besoin, mais dans la nécessité de faire reculer sur tous les fronts, et dans l'administration en particulier, les bornes du secret. Il ne faut pas donner plus de droits aux Parlements, mais plutôt limiter à la portion congrue les domaines qui sont soustraits à leur curiosité et à celle du public. J'estime personnellement que le Parlement fédéral gagnerait beaucoup plus à s'engager pour faire adopter, voire imposer, le principe de transparence dans l'administration plutôt qu'à demander des pouvoirs d'information accrus pour les parlementaires. Une telle démarche permettrait aussi d'associer les citoyens et de leur permettre ainsi de prendre directement la mesure du fonctionnement du Gouvernement et de l'administration. Il importe de rappeler ici que toute réforme concernant le Parlement doit être réalisée dans le but ultime, non pas de renforcer le Parlement pour lui-même, mais d'améliorer la qualité de la démocratie.

**D**e plus, pour que les conditions d'une vie publique démocratique soient réunies, il ne



suffit pas que les Parlements bénéficient d'une information et d'un contrôle suffisant sur l'activité du Gouvernement. Encore faut-il que les citoyens puissent eux-mêmes être informés des conditions dans lesquelles les élus qu'ils ont désignés exercent leur mandat. Sur ce point, il y a encore beaucoup de travail à faire, mais c'est un autre débat.

#### Notes:

1. Les propos qui suivent reflètent uniquement l'opinion de l'auteur et non celle des Commissions de gestion.
2. Chevallier, J., Science administrative. PUF, Paris, 1986, page 425

## Referat von Nationalrat Boris Banga, Grenchen, ehemals Präsident der PUK "Kantonalbank" des Kantonsrates Solothurn

**1.** Grundsätzlich sind die Informationsrechte des Solothurnischen Parlamentes - zumindest seiner Aufsichtskommissionen und der PUK - zwar sehr gut ausgebaut; die Praxis hat aber gezeigt, dass Informationen, vor allem unangenehme, nicht von selbst fließen. Dieser Gegensatz von Theorie und Praxis ist wohl darin zu suchen, dass das Parlament (aus seiner Sicht legitimerweise) möglichst viele und umfassende Informationen will, die Regierung aber (aus ihrer Sicht ebenso legitimerweise) gewisse Geheimhaltungsinteressen hat. Hier bleibt in der Praxis immer ein Konfliktpotenzial.

**I**n unserem PUK-Bericht widmeten wir uns im Rahmen der Schuldermittlung auch der Informationspolitik der Regierung. Und wir stellten fest, dass der Regierungsrat im Vorfeld des Bankenkraches den Kantonsrat "aus politischen Gründen" Informationen nicht gab. Dies ist nicht akzeptabel, ist doch vom Regierungsrat zu erwarten, dass er weder unvollständige noch beschönigende Stellungnahmen gegenüber dem Kantonsrat abgibt. Andernfalls kann ja der Kantonsrat seiner Funktion als oberste politische Behörde gar nicht nachkommen - auch der Vorwurf der Manipulation liegt nahe. Sollte eine Information tatsächlich einmal nicht möglich sein, zum Beispiel aus Gründen

des Staatsschutzes, so darf mindestens erwartet werden, dass klar gesagt wird, dass und warum die Information nicht möglich ist.

**D**ie Entscheidzentren in Kantonalbankbelangen liegen kaskadenhaft in erster Linie bei der Direktion der SKB und bei den Bankbehörden - aber auch beim Regierungsrat, der immerhin durch den Finanzdirektor mit beratender Stimme im Bankrat vertreten war. Dem gegenüber waren das Parlament und seine Kommissionen (insbesondere GPK und FIKO) nicht unmittelbar in die Entscheidungsabläufe integriert, sondern es waren Funktionen der Oberaufsicht basierend auf einer Nachkontrolle wahrzunehmen, also als zweit-letztes beziehungsweise letztes Glied in der Informationskette.

**W**enn Entscheide schon gefallen sind und zusätzlich Informationen aus politischen Gründen weggelassen oder beschönigt werden, so wird jegliche Nachkontrolle unmöglich!

**2.** Auch die Untersuchungsrechte sind gut ausgebaut. Die Aufsichtskommissionen Geschäftsprüfungs-, Finanz- und Justizkommission dürfen fast alles; sie können sich im Konfliktfall über eine Aktenherausgabe auch gegen den Willen der Regierung durchsetzen. Die Finanzkommission kann zusätzlich die Finanzkontrolle als Un-