



INITIATIVE

Auteur	Commission COGEST par Julien Dubuis, PLR/FDP, Anthony Lamon, Le Centre et Paola Riva Gapany, PS/GC
Objet	Secret de fonction et haute surveillance
Date	10/02/2025
Numéro	2025.02.031

Les pouvoirs de la Commission de gestion (COGEST) sont énumérés - de manière non exhaustive - à l'art. 130 de la Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996 (LOCRP) :

Art. 130 Commission de gestion et des finances

1 Dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance, les commissions de gestion et des finances peuvent notamment :

- a) demander au Conseil d'Etat de produire des dossiers et consulter tous les dossiers quels qu'ils soient;
- b) effectuer, par l'intermédiaire d'une de ses sections, des inspections et des visites dans l'administration cantonale, en général après en avoir préalablement informé le conseiller d'Etat compétent;
- c) entendre elle-même ou par l'intermédiaire de ses sections tout fonctionnaire de l'administration cantonale, après en avoir informé le conseiller d'Etat compétent ; sur demande, l'audition a lieu sans la présence du supérieur hiérarchique du fonctionnaire ou du conseiller d'Etat compétent ;
- d) exiger de l'Inspection des finances les renseignements nécessaires à l'exécution de leurs tâches et lui confier des mandats de contrôle spéciaux.

La haute surveillance parlementaire sur l'activité gouvernementale a été précisée par la jurisprudence du Tribunal Fédéral, dans son arrêt du 24 août 2015, qui concernait une affaire valaisanne (ATF 141 I 172 c. 4.3.4). Le contrôle parlementaire de l'administration s'appuie sur des principes de transparence et de responsabilité politique en cas de dysfonctionnements des organes contrôlés. L'organe de haute surveillance formule des critiques, recommandations ou projets budgétaires ou de réforme législative ayant pour unique objet l'amélioration de la gestion à l'avenir.

La COGEST s'est au cours, de cette dernière législature, heurtée à des problèmes de lenteur dans la production de dossiers par le Conseil d'Etat et a été interpellée par la nécessité de la levée du secret de fonction, qui pourrait ralentir les procédures et compliquer son travail. Par ailleurs, les recommandations du rapport sur les Celliers de Sion mentionnent ce problème. La LOCRP contient les dispositions suivantes :

Art. 135 Libération du secret de fonction

1 Seul le Conseil d'Etat peut libérer du secret de fonction auquel ils sont liés les conseillers d'Etat et les fonctionnaires de l'administration cantonale pour leur permettre de répondre aux questions des commissions et de leurs sections et de produire des dossiers soumis au secret de fonction. Les articles 136 et 137 sont réservés.

2 Si le maintien du secret de fonction l'exige, le Conseil d'Etat peut rédiger un rapport au lieu de produire des dossiers.

3 Le procureur général, respectivement le président du Tribunal cantonal et le président du Conseil de la magistrature disposent de la même compétence en ce qui concerne les demandes émanant de la commission de justice.

Art. 136 Consultation des documents

1 Dans la mesure où l'exercice de la haute surveillance l'exige, les commissions de haute surveillance et leurs sections peuvent consulter des dossiers soumis au secret de fonction, après que le rapport au sens de l'article 135 alinéas 2 et 3 a été présenté et après que le Conseil d'Etat, le procureur général, le président du Tribunal cantonal ou le président du Conseil de la magistrature a été entendu.

2 Les autorités ne peuvent pas invoquer le secret de fonction pour refuser la consultation de ces dossiers.

Art. 137 Cas particulier

1 La libération du secret de fonction au sens de l'article 135 est superflue lorsque la commission d'enquête parlementaire demande à se faire communiquer des renseignements, à consulter des documents et lorsqu'elle cite des témoins à comparaître.

Il ressort de l'art. 135 al.2 LOCRP que la COGEST, lorsqu'elle demande à consulter un dossier de l'administration couvert par le secret de fonction, peut se voir dans un premier temps opposer un refus du Conseil d'Etat qui fera rédiger un rapport. Ce n'est qu'une fois ce rapport en sa possession que la COGEST pourra passer outre l'opposition du Conseil d'Etat et accéder au dossier.

De plus, en ce qui concerne l'audition de fonctionnaires ou de Conseillers d'Etat et à la rigueur du texte de la loi, si le Conseil d'Etat se retranche derrière le secret de fonction, il ne sera jamais possible à la COGEST de demander des explications à un conseiller d'Etat ou à un fonctionnaire, y compris au sujet des dossiers dont elle aura pu exiger la consultation nonobstant le secret de fonction. La distinction opérée par la LOCRP entre consultation de documents et les demandes de renseignements adressées aux conseillers d'Etat et aux fonctionnaires est peu compréhensible ; le Tribunal fédéral l'a rappelé (ATF 141 I 172 c. 4.3.4): l'activité de haute surveillance doit aussi - et même surtout - être exercée lorsque le pouvoir exécutif et l'administration sont réticents à collaborer.

Dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, les commissions de haute surveillance - la COGEST, mais aussi la COFI et la COJU - doivent, à l'instar d'une commission d'enquête parlementaire, pouvoir directement se faire communiquer des renseignements et consulter des documents couverts par le secret de fonction sans que celui-ci ne puisse leur être opposé. C'est à elles seules qu'il appartient de décider à quelles informations elles veulent accéder. Une telle règle existe du reste dans les cantons de Genève (art. 201A al. 7 de la loi du 13 septembre 1985 portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève ; LRGC) et Neuchâtel (art. 84 de la loi du 30 octobre 2012 d'organisation du Grand Conseil ; OGC). Au niveau suisse, l'art. 153 de la Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement,

LParl) du 13 décembre 2002 confère lui aussi aux commissions de surveillance un très large droit à l'information qui n'est limité qu'en ce qui concerne les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral et les documents classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'État.

Conclusion

Par cette initiative parlementaire, il est demandé la modification de la LOCRP de la manière suivante :

Art. 135 Commissions de haute surveillance

Dans l'exercice de la haute surveillance, les commissions de haute surveillance et leurs sections peuvent notamment consulter des documents et se faire communiquer des renseignements, sans que le secret de fonction ne puisse être invoqué.

Art. 136 Commission d'enquête parlementaire

La commission d'enquête parlementaire peut consulter des documents, se faire communiquer des renseignements et citer des témoins à comparaître sans que le secret de fonction ne puisse être invoqué.

Art. 137 Disposition commune

En principe, le président du Conseil d'Etat, le procureur général, le président du Tribunal cantonal ou le président du Conseil de la magistrature sont entendus au préalable.