



Date de dépôt : 18 mai 2026

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de Jean-Marc Guinchard, Thierry Arn, Christina Meissner, François Erard, Marc Saudan, Jacques Blondin, Jacques Jeannerat, Patricia Bidaux, Xavier Magnin, Francisco Taboada, Souheil Sayegh, Jean-Pierre Tombola, Sophie Demaurex, Grégoire Carasso, Nicole Valiquer Grecuccio, Jean-Charles Rielle, Romain de Sainte Marie modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Pour une meilleure sécurité de l'information et un gain d'efficacité du travail parlementaire)

Rapport de Pierre Conne (page 3)

Projet de loi (13492-B)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) *(Pour une meilleure sécurité de l'information et un gain d'efficacité du travail parlementaire)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 40, al. 4 et 5 (nouveaux)

⁴ L'assistant politique est soumis au secret de fonction pour toutes informations liées aux travaux parlementaires dont il a connaissance dans l'exercice de sa fonction, en particulier l'ensemble des débats de commissions, leurs procès-verbaux et les documents remis lors des séances de commission.

⁵ Une version imprimée des nouveaux objets parlementaires à l'ordre du jour du Grand Conseil est envoyée à l'assistant politique qui en fait la demande.

Art. 45A, al. 1 (nouveau, les al. 1 et 2 anciens devenant les al. 2 et 3)

¹ Une base de données ou autre plateforme en ligne donnant l'accès aux documents nécessaires au travail parlementaire, dont l'ensemble des débats de commissions, les procès-verbaux et les documents remis lors des séances de commission, est mise à la disposition des députés et des assistants politiques des formations politiques représentées au Grand Conseil.

Art. 189, al. 5 (nouvelle teneur)

⁵ Le procès-verbal approuvé est diffusé aux personnes mentionnées à l'alinéa 2, lettres a à d. Celui-ci est également diffusé aux autres députés et aux assistants politiques des formations politiques représentées au Grand Conseil par l'intermédiaire de la plateforme prévue à l'article 45A, alinéa 1.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Rapport de Pierre Conne

Sous la présidence de MM. Yves Nidegger et Jean-Marie Voumard, la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil s'est penchée sur ce projet de loi lors de ses séances des 29 janvier et 14 mai 2025, 22 et 29 avril 2026.

Les travaux se sont déroulés en présence de M^{me} Athina Hanna, directrice, direction des affaires juridiques (DAJ/CHA), et de M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC).

Dans le cadre de ses travaux, la commission a auditionné les personnes suivantes :

- M. Laurent Koelliker, sautier du Grand Conseil, et M^{me} Irène Renfer, secrétaire générale adjointe (SGGC).
- M. Thierry Tanquerel et M. Michel Hottelier, professeurs honoraires ;

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{mes} Sophie Gainon, Coralie Tschanz et M. Nicola Martinez.

Nous remercions ces personnes pour leur contribution aux bons déroulements des travaux de la commission.

Synthèse

Les débats de la commission ont principalement porté sur l'équilibre entre la transparence des travaux parlementaires et la protection de la confidentialité des délibérations en commission. Le projet de loi visait à élargir l'accès aux procès-verbaux des commissions, notamment en faveur des assistants politiques et des députés suppléants, tout en clarifiant le régime du secret de fonction applicable aux assistants parlementaires.

Le renvoi en commission du PL 13492-A est intervenu après le dépôt de plusieurs amendements en plénière et à la suite de critiques selon lesquelles certains aspects n'avaient pas été suffisamment approfondis. Les discussions ont rapidement dépassé la seule question de l'accès aux procès-verbaux pour se concentrer sur la définition même du secret de commission et ses fondements juridiques.

Une ligne de fracture est apparue entre les groupes favorables à un élargissement de l'accès et ceux qui y étaient opposés ou fortement réservés. Les représentants du Centre, des Verts et une partie des Socialistes ont défendu l'idée que les assistants parlementaires participent déjà concrètement au fonctionnement des groupes politiques. Ils assistent aux caucus, contribuent à

la préparation des positions politiques et disposent souvent indirectement d'informations issues des travaux des commissions. Pour ces commissaires, il existait une forme d'incohérence à maintenir une exclusion formelle alors que les échanges circulent déjà dans la pratique. Ils ont également souligné que les rapports de commission publiés reprennent fréquemment l'essentiel des débats, rendant le secret de commission relativement théorique.

A l'inverse, le PLR, l'UDC et le MCG ont exprimé des réserves importantes. Ils ont insisté sur le fait que les assistants parlementaires ne sont ni élus, ni fonctionnaires, qu'ils ne prêtent pas serment et qu'ils n'ont aucun lien hiérarchique avec le Grand Conseil. Selon eux, leur donner accès aux procès-verbaux augmenterait considérablement le risque de fuites et fragiliserait la confidentialité nécessaire aux travaux parlementaires. Plusieurs commissaires ont rappelé que certaines commissions traitent d'informations particulièrement sensibles, notamment lorsqu'elles auditionnent des fonctionnaires ou des personnes vulnérables. Le PLR a également soutenu que les assistants politiques ne participent ni à la rédaction des rapports officiels ni directement aux travaux des commissions, et qu'un accès ponctuel sur demande pourrait suffire en cas de besoin spécifique.

Progressivement, le centre du débat s'est déplacé vers la notion de secret de fonction elle-même. De nombreux commissaires ont relevé que le droit genevois est relativement flou à cet égard. La loi portant règlement du Grand Conseil ne contient pas de disposition explicite imposant aux députés un secret de fonction général, même si plusieurs mécanismes de confidentialité découlent du fonctionnement des commissions et du serment prêté par les députés. Plusieurs intervenants ont souligné que la pratique parlementaire repose largement sur des usages plutôt que sur un cadre légal clair.

Lors de leur audition, le Sautier, M. Laurent Koelliker, et M^{me} Irène Renfer, secrétaire générale adjointe (SGGC), ont défendu une interprétation pragmatique du secret de commission. Les auditionnés ont expliqué que les députés peuvent informer leur groupe parlementaire du contenu général des travaux afin de permettre la formation de positions politiques, mais qu'ils ne doivent pas divulguer les interventions individuelles, les votes précis ou les déclarations nominatives tenues en commission. Ils ont insisté sur le fait que les commissions doivent pouvoir travailler à l'abri de pressions extérieures, médiatiques ou politiques, et que la confidentialité des travaux constitue une garantie essentielle de liberté de discussion.

Les discussions ont également porté sur la question des commissions dites sensibles, telles que la Commission de contrôle de gestion, la Commission de grâce ou encore la Commission des visiteurs officiels. Plusieurs commissaires ont envisagé la possibilité de prévoir des exceptions explicites dans la loi afin

de maintenir un niveau de confidentialité renforcé pour certains travaux particulièrement délicats. D'autres ont toutefois mis en garde contre une multiplication des régimes particuliers qui compliquerait fortement la mise en œuvre pratique des règles de diffusion des procès-verbaux.

Les auditions des professeurs Thierry Tanquerel et Michel Hottelier ont apporté un éclairage juridique important. Les deux experts ont considéré que le projet de loi ne posait pas de problème de compatibilité avec le droit supérieur et qu'il était juridiquement possible de soumettre les assistants parlementaires au secret de fonction, même s'ils ne sont ni fonctionnaires ni élus. Selon eux, l'existence d'une base légale explicite suffit pour imposer cette obligation. Ils ont néanmoins confirmé que le régime genevois du secret de commission demeure peu clair et moins structuré que celui existant au niveau fédéral. Les professeurs ont également relevé que la question de l'assermentation des assistants parlementaires revêt surtout une portée symbolique, l'élément déterminant demeurant l'existence d'une obligation légale de confidentialité.

Les débats ont aussi mis en évidence une tension permanente entre deux conceptions du fonctionnement parlementaire. Certains commissaires défendaient un modèle davantage fondé sur la transparence et la circulation de l'information au sein des groupes politiques, tandis que d'autres considéraient qu'un espace de délibération protégé demeure indispensable pour garantir la qualité des discussions et éviter les pressions extérieures. Plusieurs interventions ont relevé que les violations du secret de commission sont déjà fréquentes et que les poursuites pénales aboutissent rarement, notamment parce qu'il est souvent impossible d'identifier l'origine d'une fuite lorsque de nombreuses personnes ont accès aux documents.

Au fil des auditions et des discussions, le soutien politique au projet de loi s'est progressivement affaibli. Même certains groupes initialement favorables ont évolué vers des positions plus prudentes ou intermédiaires.

A l'issue des travaux, le vote sur l'entrée en matière du projet de loi a donné les résultats suivants :

Oui :	4 (2 Ve, 1 LC, 1 UDC)
Non :	6 (2 MCG, 4 PLR)
Abstentions :	3 (3 S)

L'entrée en matière du PL 13492 a été refusée.

Reprise des travaux par suite du renvoi en commission du PL 13492-A

Le président indique que le Grand Conseil a décidé de renvoyer ce rapport à la commission des droits politiques, deux amendements ayant été déposés en plénière. Il est encore possible d'amender le texte si par hypothèse un député le souhaitait, et la question est de savoir si la commission désire un délai de réflexion en ce sens.

Un commissaire (PLR) précise qu'il était le rapporteur de majorité pour ce projet de loi. Le rapporteur de minorité a pour sa part demandé un renvoi en commission, qui a été accepté, avec l'argument que la commission avait pris une décision sans approfondir un certain nombre de points, telles les exceptions qui pourraient être faites pour certaines commissions au sujet de la diffusion plus large de leurs procès-verbaux respectifs. Au sujet des assistants politiques, la commission s'en était tenue à l'analyse du Bureau du Grand Conseil, qui estimait que le fait de les inclure dans la diffusion des procès-verbaux poserait un certain nombre de problèmes au vu du fait qu'ils ne sont ni membres de l'administration, ni élus. A titre personnel, ce commissaire estime qu'il est judicieux d'approfondir la réflexion sur ce projet de loi, mais qu'il faut tout d'abord aborder la question des bénéficiaires de l'accès aux procès-verbaux. S'il est compréhensible que les députés suppléants soient inclus dans la diffusion, il n'en va pas de même pour les assistants politiques, et le commissaire (PLR) est opposé à ce qu'un accès aux procès-verbaux leur soit donné.

Un commissaire (S) explique que la position du groupe Socialiste sur le projet de loi a évolué suite à une discussion au sein du caucus avant la plénière, en particulier sur l'accès des procès-verbaux aux assistants politiques. En revanche, le groupe demeure opposé à l'idée de retirer à l'article 189, alinéa 5 la mention « *Sauf décision contraire prise par la commission au moment de l'approbation du procès-verbal, celui-ci est également diffusé aux autres députés qui en font la demande.* » Il s'agit d'une modification assez récente de la LRGC, qui a pour objectif d'élargir l'accès aux procès-verbaux tout en permettant aux commissions de le restreindre si elles le désirent, dans l'optique de préserver l'intimité de commission qui permet des discussions sereines sans surveillance extérieure par les autres membres des groupes parlementaires. En ce sens, le groupe Socialiste s'oppose au projet de loi dans sa teneur d'origine, ainsi qu'à l'amendement du commissaire (S), raison pour laquelle un commissaire (S) a proposé un amendement de compromis, qui préserve l'élément de l'article 189, alinéa 5 tout en élargissant l'accès aux assistants politiques. Le commissaire (S) relève une incohérence dans la formulation de l'amendement et prie la commission de l'en excuser. En effet, tel qu'il est actuellement formulé, l'amendement prévoit de donner l'accès aux assistants

politiques tant à la version provisoire des procès-verbaux qu'à leur version approuvée, ce qui est une erreur. Seuls les procès-verbaux approuvés devraient leur être accessible.

Une commissaire (LC) annonce que Le Centre maintient son désir d'élargir la diffusion aux assistants politiques et aux députés suppléants dans un souci d'efficacité. Le groupe est néanmoins favorable à l'amendement d'un commissaire (S). La règle devrait être la même pour tout le monde, sauf décision contraire prise au cas par cas par une commission. Si l'accès devait être restreint pour les attachés parlementaires, il serait envisageable d'inclure la mention « accès systématique sauf décision contraire de la commission à l'ensemble des députés et députés suppléants. En revanche, pour les assistants parlementaires, il se fera sur demande ». De cette manière, il sera possible de conserver l'historique des demandes émanant des attachés parlementaires, et d'apaiser les craintes de certains quant à une potentielle violation du secret de fonction.

Le président explique que pour le groupe UDC, l'intention rencontre certains problèmes pratiques, car les députés suppléants devraient être attirés de manière fréquente à une commission pour qu'ils soient traités différemment des autres. Pour le reste, il s'agit d'un débat sur le secret de commission, qui est par ailleurs souvent violé. Les plaintes pénales sont renvoyées par le Procureur général en raison de l'impossibilité de conduire une investigation criminelle contre toutes les personnes ayant eu accès à un procès-verbal. Si le secret de commission doit être conservé, le fait d'ajouter des récipiendaires à la diffusion des procès-verbaux ne fera qu'accroître le problème. De plus, bien qu'il soit certain que certaines commissions demandent plus de discrétion que d'autres, le secret de commission permet l'expression de toutes les opinions sans qu'elles soient ensuite reprochées à une personne qui déciderait de modifier sa position en cours de débat. En somme, il est ardu de percevoir comment atteindre l'objectif pratique souhaité par les auteurs du projet de loi sans porter atteinte au secret de commission. Le groupe UDC se positionne donc en défaveur du projet.

Un commissaire (PLR) part du principe que les procès-verbaux sont diffusés aux ayants droit. Néanmoins, tel n'est plus le cas aujourd'hui car il s'agit d'un droit d'accès. Plus personne ne reçoit les procès-verbaux de manière passive, ce qui permet de tracer les accès, et change la donne par rapport à la protection des données. De fait, il serait envisageable d'adopter une approche un peu plus permissive. Les assistants parlementaires pourraient aussi, sans qu'ils soient inclus de manière systématique dans les récipiendaires des accès aux procès-verbaux, faire des demandes ciblées en fonction de leurs besoins. Il serait judicieux de changer l'énoncé de la loi.

Un commissaire (Ve) partage les préoccupations quant au secret, mais ce dernier n'apparaît pas clairement dans la LRGC, et est de toute manière éventé lorsque les rapports sont publiés. De plus, les rapports incluent parfois des documents de travail qui sont à priori soumis au secret de commission. En ce sens, le fait d'élargir l'accès aux assistants politiques ne semble pas être problématique. En revanche, la question est de savoir quelles sont les commissions, voire les séances de commission, qui pour des raisons de protection de la personnalité doivent demeurer secrètes. C'est dans ce sens que Le commissaire (Ve) a proposé un amendement.

Un commissaire (S) signale avoir eu une discussion sur le secret de fonction dans le contexte parlementaire à Genève avec le professeur Thierry Tanquerel. Le droit n'est pas précis à ce sujet, les députés prêtent un serment dont la formulation n'équivaut pas en soi à une obligation au secret de fonction mais à un rappel de le respecter lorsqu'il existe, et tel n'est pas le cas en de nombreux endroits. Les dispositions sur le huis clos de la commission de contrôle de gestion le précisent dans la LRGC, mais il n'existe pas de devoir général. Il serait bien que le Secrétariat général du Grand Conseil informe la commission quant à son secret de fonction et dans quelle mesure il peut être appliqué par analogie aux assistants parlementaires. Le commissaire (S) souhaite avoir des précisions sur les fondements juridiques du secret de fonction pour les travaux des commissions. Le professeur Tanquerel avait mentionné que le secret n'a jamais été pensé pour empêcher les membres de commissions parlementaires de pouvoir échanger avec les autres membres de leurs groupes, et est donc nécessairement flexible dans le cadre des travaux parlementaires.

Le président constate que la discussion tourne autour du secret de fonction pour les députés. Le secret de fonction auquel sont soumis les employés de l'Etat découle de leur statut, pour tout ce qu'ils apprennent dans le cadre de leur fonction, et est donc différent. La base légale ne peut pas être la même. Il s'agit de savoir quel secret de fonction les députés souhaitent s'imposer. Il y a eu des débats en ce sens à Berne, et certains sont d'avis qu'il faut enterrer ce secret car il n'est de toute manière pas vraiment respecté. L'enjeu est de protéger des données qui ne doivent pas circuler, tout en servant de matériel aux travaux parlementaires. Il apparaît que la commission désire approfondir la question du secret de fonction, et il s'agit de savoir si le travail sur ce projet de loi doit être suspendu en attente de réponses.

Une commissaire (LC) précise que les députés sont de toute manière soumis au secret de fonction, peu importe qu'ils fassent ou non partie d'une commission. Le fait d'avoir connaissance des procès-verbaux des autres commissions ne change donc rien à ce sujet. La question se pose en revanche pour les assistants parlementaires.

Le président estime que le risque de violation augmente proportionnellement au nombre de personnes qui ont accès aux procès-verbaux.

Une commissaire (LC) constate qu'il y a eu plus de plaintes pour violation du secret de fonction à Genève que dans d'autres cantons où tous les députés ont accès à tous les procès-verbaux.

Le président explique qu'il se base sur la réponse du ministère public aux plaintes déposées pour violation du secret. Le ministère public n'entre pas en matière car trop de monde a le document concerné en main, et la plainte n'a aucune chance d'aboutir. Il n'y a donc de fait aucune sanction pénale à la violation du secret, et il s'agit de ne pas augmenter le risque.

Un commissaire (PLR) est favorable à une discussion sur le secret de fonction. Il revient à la question de base qui concerne les assistants parlementaires. Ces derniers ne travaillent pas sur les travaux de commission, ne participent pas à l'élaboration des rapports, et n'ont de fait aucun intérêt à avoir accès aux procès-verbaux. Le commissaire (PLR) s'enquiert des intentions des signataires du projet de loi à ce sujet. Les assistants parlementaires travaillent sur des projets, mais non sur les travaux des députés, qui contiennent des données sensibles comme par exemple le nom et la date de naissance des fonctionnaires qui viennent s'exprimer. D'ailleurs, un chef de service a récemment été pris à parti à la suite de ses déclarations lors d'une séance de la commission des pétitions. Le commissaire (PLR) demande que la commission reçoive le cahier des charges anonyme et neutre de l'ensemble des assistants parlementaires afin d'avoir une meilleure compréhension des intentions du projet de loi.

Le président suggère que le soupçon porte sur le fait que les assistants aident à la rédaction des rapports.

Une commissaire (LC) indique que les assistants assistent aux caucus, lors desquels les députés doivent parfois prendre position sur des objets qui n'ont pas été votés. Dès lors, les assistants ont connaissance de certains éléments qui figurent dans les procès-verbaux. Il ne leur est pas demandé de sortir de la salle, de même pour les autres députés qui ne siègent pas dans la commission concernée. Pour un groupe comme le Centre, si les autres députés ne pouvaient être présents, cela voudrait dire que le député qui siège dans la commission concernée aurait tout pouvoir pour engager son groupe ou non. Pour répondre au président, elle précise que les assistants ne rédigent pas les rapports, mais aident à la rédaction des projets.

Un commissaire (Ve) estime utile de faire un point de situation sur la base légale qui fonde la confidentialité des travaux de commission et des procès-

verbaux, car celle-ci n'apparaît nulle part dans la LRGC. Il est en tous les cas nécessaire de pouvoir échanger lors du caucus, auquel assistent les assistants parlementaires. Il s'agira aussi d'expliquer la raison de la demande de fournir les cahiers des charges.

Le président soumet aux voix la proposition d'approfondir la question du secret de fonction.

Oui : 11 (2 S, 2 Ve, 2 MCG, 3 PLR, 2 UDC)

Non : -

Abstentions : 2 (1 LJS, 1 LC)

La commission accepte cette proposition.

Le président met aux voix la suspension des travaux pour le moment.

La commission accepte de suspendre les travaux à l'unanimité.

Le président s'enquiert des demandes d'audition, et suggère les professeurs Thierry Tanquerel et Michel Hottelier pour une présentation sur le secret de fonction dans le monde parlementaire.

Un commissaire (S) propose d'entendre en premier lieu M. Koelliker et M^{me} Renfer, afin de clarifier la pratique actuelle, puis les professeurs précités.

Audition de M. Laurent Koelliker, sautier du Grand Conseil et de M^{me} Irène Renfer, secrétaire générale adjointe.

Le président accueille M. Koelliker et M^{me} Renfer. Il rappelle que le Grand Conseil a renvoyé ce rapport à la Commission des droits politiques en date du 13 décembre 2024.

M. Koelliker indique que les travaux en lien avec cette question remontent à un certain temps. La commission a souhaité obtenir davantage d'informations sur le périmètre du secret de fonction. Il indique que M^{me} Renfer dressera dans un premier temps le cadre juridique relatif à cette question, puis les deux intervenants répondront aux éventuelles questions. Il conclura enfin par quelques considérations générales.

M^{me} Renfer explique à titre préliminaire que la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC) ne contient pas, en tant que telle, une disposition explicite mentionnant noir sur blanc l'obligation de respecter le secret de fonction pour les députés, contrairement à ce que prévoit l'article 40 du projet de loi, qui en poserait les termes de manière explicite. Ce que les députés prêtent en revanche, c'est un serment, par lequel ils jurent de garder le secret sur les informations que la loi ne permet pas de divulguer. En lien avec les travaux de commission, les procès-verbaux, ainsi que les documents qui en

relèvent, une obligation de confidentialité découle de l'article 189 LRGC. Il en résulte une protection de la confidentialité des travaux de commission.

M^{me} Renfer précise que cette obligation comporte un corollaire dans la LRGC, à savoir un mécanisme de levée du secret de fonction, qui existe aussi pour les collaborateurs du Secrétariat général du Grand Conseil. Concernant les différences avec le projet de loi en matière de secret de fonction, M^{me} Renfer souligne qu'il n'existe pas de disposition explicite applicable aux députés, même si celle-ci découle du cadre existant. En revanche, une disposition explicite s'applique aux assistants politiques. Par ailleurs, la levée du secret de fonction est prévue pour les députés, mais non pour les assistants politiques.

M^{me} Renfer ajoute qu'il existe une distinction en termes de liens avec le Grand Conseil. Les députés et les collaborateurs du SGGC sont liés par une fonction élective ou administrative avec le Grand Conseil, tandis que les assistants politiques n'ont pas de lien direct avec le Grand Conseil en tant qu'institution. Ni le Bureau, ni le SGGC n'entretiennent de lien hiérarchique ou fonctionnel direct avec ces assistants politiques. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le fonctionnement du secret de fonction, sa mise en œuvre, ainsi que les mécanismes juridiques permettant de le faire jouer.

M^{me} Renfer ajoute qu'un lien s'établit également dans les caucus. Les groupes doivent pouvoir se positionner sur les objets parlementaires, et chaque commissaire peut remonter certaines informations au sein de son groupe pour permettre la formation d'une position politique. Toutefois, cela ne signifie pas que les documents des commissions peuvent être transmis dans leur intégralité.

M. Koelliker précise que l'on entend parfois des députés affirmer qu'ils ne peuvent strictement rien dire à leur groupe sur les travaux de commission. Il estime qu'il s'agit là d'une interprétation excessive du secret de fonction. En effet, les groupes doivent pouvoir s'informer afin de se positionner sur les objets traités. Le commissaire peut ainsi rapporter des éléments complémentaires dans le cadre des discussions internes à son groupe, sans pour autant transmettre les procès-verbaux. Il est donc possible de faire des retours, y compris à un stade intermédiaire des travaux de la commission. Il appelle à une interprétation pragmatique de ces dispositions, dans la mesure où ce sont les groupes parlementaires et le plénum qui doivent fonctionner efficacement. Pour autant, il ne s'agit pas de tout mettre à disposition de manière permanente. Il s'agit de permettre une communication interne fonctionnelle et respectueuse du cadre légal.

Le président ouvre la discussion.

Un commissaire (Ve) indique qu'on lui avait expliqué, à l'époque, qu'un député pouvait exprimer à l'extérieur ou dans son caucus sa propre position sur un objet, mais qu'il n'était pas autorisé à transmettre les positions des autres commissaires. A la lumière de ce qui vient d'être dit, il comprend que le secret de commission ne doit pas être interprété de manière aussi stricte, et qu'il est possible de mentionner, par exemple, l'émergence d'une majorité au sein de la commission.

M. Koelliker indique qu'il faut distinguer entre deux cercles de destinataires, le groupe parlementaire et l'extérieur.

Un commissaire (Ve) confirme qu'il pensait d'abord à la communication interne au groupe, mais s'interroge également sur ce qui peut être communiqué à l'extérieur.

M. Koelliker précise que le député n'est pas privé de parole : il peut tout à fait exprimer publiquement sa propre opinion sur un projet. Ce qu'il ne peut par contre pas faire, c'est divulguer le contenu des débats de commission, notamment les déclarations individuelles, les votes nominatifs, ou les positions précises d'autres commissaires. Il peut toutefois dire s'il soutient ou non un projet. Tous les députés étant membres du Grand Conseil, ils sont liés au secret de fonction pour ce que la loi ne permet pas de divulguer. Une communication peut avoir lieu tant qu'elle ne reprend pas littéralement ou nominativement les interventions d'autrui, mais présente les positions générales telles qu'elles ont pu être comprises, dans le respect de ce cadre.

Un commissaire (Ve) se demande si un député peut communiquer à l'extérieur le nombre précis de membres d'un groupe qui ont voté pour ou contre, par exemple une entrée en matière.

M. Koelliker explique qu'il convient de rester plus général. Il est possible d'indiquer qu'un groupe a soutenu ou non l'entrée en matière, mais il ne faut pas donner le nombre exact de députés qui ont voté dans un sens ou dans l'autre.

Un commissaire (Ve) remercie les auditionnés pour leurs explications. Il a pour sa part le sentiment que le cadre légal est relativement flou. L'article 189 LRGC évoque les procès-verbaux, mais pas nécessairement les autres éléments liés aux travaux de commission. Il sollicite l'avis de M. Koelliker à propos de l'imprécision du cadre légal. Il demande également l'avis de M. Koelliker sur l'utilité de le clarifier davantage.

M. Koelliker précise que, de son point de vue, le cadre légal est plutôt clair. Il rappelle que les séances de commission ne sont pas publiques, que les procès-verbaux qui en rendent compte sont confidentiels, de même que les documents qui y sont liés. Tant qu'une commission n'a pas terminé ses

travaux, elle ne fait pas état de ceux-ci à l'extérieur, sauf si elle décide expressément de le faire.

Un commissaire (Ve) demande si les ordres du jour, le nombre de séances prévues sur un objet ou les groupes auditionnés sont eux aussi soumis au secret.

M^{me} Renfer invite à se référer à la logique générale de confidentialité. Dès lors que les travaux de la commission sont confidentiels, et que toute communication extérieure est encadrée par la présidence de la commission avec l'accord de celle-ci, il en découle que l'ensemble de ce qui se passe en commission est couvert par cette confidentialité.

Un commissaire (Ve) insiste sur le fait que l'article 189 LRGC ne traite expressément que des procès-verbaux, et non du reste.

M. Koelliker estime que le sens de l'article 189 va au-delà. Les procès-verbaux rendent compte de l'ensemble des activités de la commission. Ainsi, rendre public l'ordre du jour ou annoncer de manière non autorisée les auditions reviennent à divulguer de manière indirecte des éléments soumis à confidentialité. Le but est de protéger le processus délibératif de toute pression extérieure ou médiatique, et cela suppose une couverture large, qui englobe aussi l'organisation même des séances.

Un commissaire (Ve) demande s'il existe une jurisprudence en cas de violation de ce secret.

M. Koelliker indique qu'il n'existe pas, à sa connaissance, de jurisprudence établie en la matière. Il y a bien eu des dépôts de plainte en lien avec des soupçons de violation du secret de fonction, mais ces plaintes n'ont pas abouti. A ce jour, il n'y a donc pas eu de condamnation.

Un commissaire (PLR) remercie pour les clarifications apportées et soulève une difficulté pratique liée à la participation des députés suppléants ou de ceux qui se remplacent entre eux. Il souligne qu'un travail sérieux et rigoureux suppose d'avoir connaissance de ce qui s'est passé lors des deux ou trois séances précédentes. Selon lui, si l'on souhaite vraiment progresser sur la question de l'accès, il pourrait être pertinent de faciliter l'accès aux procès-verbaux, au moins partiellement, pour les députés suppléants ou remplaçants. Il interroge sur la faisabilité concrète d'une telle mesure.

M. Koelliker explique qu'un député qui se fait remplacer peut parfaitement informer son remplaçant de l'ordre du jour et de l'état des travaux. Il précise que le remplaçant peut, sur simple demande, accéder au procès-verbal. Si l'on souhaite formaliser cette pratique, cela suppose d'adapter le dispositif actuel. Il rappelle qu'au début de la législature, le Conseil d'Etat a adressé des demandes d'accès aux procès-verbaux, mais que le Bureau du Grand Conseil a constaté des pratiques divergentes selon les commissions, certaines laissant

un accès trop large. Le Bureau a alors tranché, estimant que cet accès devait être restreint aux conseillers d'Etat concernés et aux fonctionnaires assistant effectivement aux travaux.

Une commissaire (UDC) constate que la discussion tourne en rond autour de la définition du secret de fonction, qui reste floue. Elle rappelle qu'il avait été envisagé d'auditionner un professeur de droit constitutionnel pour éclaircir ces points. Par ailleurs, elle évoque d'autres questions sur lesquelles un consensus semblait se dégager, notamment concernant certaines commissions sensibles, telles que la commission de grâce ou la commission de contrôle de gestion. Elle demande comment il serait possible de limiter le secret de fonction spécifiquement pour ces commissions sensibles.

M. Koelliker indique que, d'un point de vue pratique, la meilleure solution serait d'inclure une exception explicite dans le cadre légal. Il partage son expérience en précisant que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, la Commission de contrôle de gestion n'est pas traitée différemment des autres commissions en ce qui concerne l'accès aux procès-verbaux : elle suit les mêmes règles, bien que le secret y soit répété à plusieurs reprises, ce qui donne un effet de confidentialité renforcé.

M. Koelliker souligne que lorsqu'une commission est sollicitée pour partager ses procès-verbaux, la réponse est en général un refus. Il évoque un précédent, remontant à une dizaine d'années, où deux députés sans appartenance partisane avaient demandé à recevoir tous les procès-verbaux de sept commissions. Ces demandes ont été rejetées de manière unanime.

M. Koelliker poursuit en recommandant de ne pas multiplier les exceptions dans le texte de loi, car cela complique considérablement sa mise en œuvre. Il précise que même l'exception actuelle sur l'accès ponctuel aux procès-verbaux n'a jamais été appliquée.

M^{me} Renfer souligne la tension qui peut exister entre deux objectifs contradictoires : d'un côté, le maintien du secret de fonction, qui vise à limiter l'exposition et la diffusion d'informations sensibles ; de l'autre, une volonté d'extension de l'accès à l'information, qui peut accentuer les risques de violation du secret.

Un commissaire (S) remercie les auditionnés pour la présentation et souligne que ce projet de loi soulève une question fondamentale d'accès à l'information. Il pointe l'absence de lien formel entre les assistants parlementaires et les organes du Grand Conseil, en particulier le Bureau et le Secrétariat général, ce qui soulève des interrogations sur l'accessibilité des informations à des entités avec lesquelles il n'existe aucun contact officiel. Il s'interroge ensuite sur les risques liés à la diffusion des procès-verbaux et des

rapports. Bien que ceux-ci tendent à anonymiser les propos des députés, en indiquant par exemple uniquement le groupe politique, il reste en pratique assez aisé d'identifier l'auteur d'une intervention. Or, les commissions doivent rester des lieux où la parole peut être libre, à l'abri de pressions extérieures, notamment médiatiques ou politiques. Il craint qu'un accès élargi aux procès-verbaux puisse nuire à cette liberté d'expression.

M. Koelliker reconnaît qu'en élargissant le champ d'accès aux procès-verbaux, qui ne sont pas davantage anonymisés, il devient effectivement plus facile d'attribuer les propos à leur auteur. Il rappelle néanmoins que, pour les députés, l'obligation du secret de fonction subsiste, même en cas d'ouverture plus large. Il ajoute qu'il est parfois envisagé, dans les rapports, de synthétiser les propos à l'échelle du groupe parlementaire, ce qui permettrait d'éviter d'identifier une personne en particulier. Toutefois, il souligne qu'il existe toujours un risque d'identification. Il rapporte qu'il est déjà arrivé qu'un député soit reconnu malgré l'anonymisation de ses propos dans un rapport, sans que cela n'ait donné lieu à des représailles, mais il concède que l'anonymat absolu ne peut pas être garanti.

Un commissaire (S) soulève une difficulté fréquemment rencontrée. Lorsqu'une personne extérieure au processus parlementaire l'interroge sur l'avancement d'un dossier en commission, il est souvent complexe de déterminer jusqu'à quel point il est permis de fournir des informations.

M^{me} Renfer explique qu'une ligne claire est suivie : tant que les travaux sont en cours, la réponse type reste « *les travaux sont en cours* ». Il s'agit de ne pas divulguer d'informations complètes ni de détails intermédiaires tant que la commission n'a pas achevé ses travaux.

M. Koelliker complète en rappelant que cette retenue vise à préserver l'autonomie des commissions, et à éviter des pressions extérieures, notamment sur les délais. La règle veut que, tant que les travaux sont en cours, la commission conserve sa liberté d'appréciation et de rythme. Aucune communication n'est faite avant que le dossier ne soit mûr.

Un commissaire (S) revient sur une situation vécue en tant que député remplaçant : après avoir siégé en remplacement d'un collègue en commission, il lui a été signifié qu'il ne pouvait pas emporter les documents distribués au motif du secret de fonction. Il s'interroge sur la cohérence d'une telle restriction, dans la mesure où tous les députés, titulaires ou suppléants, ont prêté serment et sont donc également soumis au secret de fonction.

M. Koelliker précise que les commissions fonctionnent avec leurs membres désignés, et qu'il ne faut pas créer une nébuleuse de députés

supplémentaires interagissant autour des travaux. Le périmètre doit rester clair et restreint.

M^{me} Renfer ajoute que l'on peut comprendre qu'une commission traitant d'un sujet sensible n'ait pas envie de transmettre ses documents à un remplaçant de passage. Ce dernier assiste à une séance donnée, prend connaissance des éléments abordés, puis transmet oralement un retour à la personne qu'il remplace.

Le président conclut en identifiant deux cas de figure ; d'une part, le remplaçant ponctuel et, d'autre part, le remplaçant récurrent. Le traitement de leur accès à l'information ne devrait probablement pas être identique.

Un commissaire (S) souligne que si le projet de loi concerne l'accès des assistants parlementaires aux procès-verbaux, la question plus large de l'égalité de traitement avec les députés non-membres de commissions se pose également. Il évoque une tension entre, d'une part, le respect du secret de fonction et, d'autre part, la publication des rapports de commissions, lesquels synthétisent largement les travaux menés. Dès lors qu'un rapport est publié, la parole se libère autour de celui-ci, alors même qu'il contient parfois presque l'intégralité du contenu débattu, à l'exception des noms. Il estime qu'il existe une forme d'incohérence, voire un déséquilibre, entre la confidentialité des travaux en commission et la large diffusion des rapports à leur issue. Il rappelle également que les commissions ne fonctionnent pas de manière isolée, mais en lien étroit avec les groupes politiques, au sein desquels des comptes rendus sont régulièrement transmis.

M. Koelliker indique que cette tension s'explique avant tout par une question de temporalité. Tant que la commission est en phase de travail, ses échanges doivent être protégés de toute pression extérieure afin de garantir une certaine sérénité. Une fois le rapport publié, le débat devient public en plénière. Cela permet d'assurer deux niveaux de débat distincts : un premier protégé, un second ouvert. Quant à la forme des rapports, il reconnaît qu'il est parfois plus aisé de deviner qui a pris quelle position dans un procès-verbal anonymisé que dans une synthèse plus distanciée.

Un commissaire (S) souligne que le problème des pressions ne concerne pas uniquement des acteurs extérieurs, des membres du Grand Conseil eux-mêmes peuvent aussi exercer des formes de pression. Il souhaite également revenir sur l'article 189, alinéa 5 LRGC, dont la modification introduit désormais la possibilité suivante : *« sauf décision contraire prise par la commission au moment de l'approbation du procès-verbal, celui-ci est également diffusé aux autres députés qui en font la demande »*. Selon lui, cette formulation ouvre la voie à un mécanisme permettant d'accorder un accès aux

procès-verbaux aux assistants parlementaires, dans le respect des limites fixées par les commissions elles-mêmes.

M. Koelliker précise que si cet accès est accordé « à la demande », cela reste faisable, en particulier pour des demandes ponctuelles d'assistants politiques. Il relève néanmoins que cette disposition n'a jamais été véritablement appliquée jusqu'ici, soit parce que les procès-verbaux ne posaient pas de problème à être transmis, soit parce que cette disposition est tombée dans l'oubli. Il rappelle que ce projet de loi a vu le jour après un cas concret où un député, intéressé par deux procès-verbaux, s'était vu refuser l'accès par une commission, non pas parce que les documents contenaient des éléments sensibles, mais simplement en raison de l'identité du demandeur. Cela illustre selon lui l'état d'esprit de certaines commissions, qui peuvent accepter ou refuser l'accès à un document selon la personne qui en fait la demande.

Un commissaire (S) évoque un précédent dans une autre commission, où il avait été décidé que l'application de cette disposition était nécessaire en cas de demande du procès-verbal. Il demande si, dans le cas particulier de la Commission de contrôle de gestion, une décision avait été prise pour rendre l'ensemble de ses procès-verbaux accessibles sur demande.

M. Koelliker précise qu'aucune décision de principe de ce type n'a été prise par la Commission de contrôle de gestion. Et même si elle l'avait été, il suppose qu'en cas de demande concrète, cette commission répondrait vraisemblablement par la négative, tant elle tient à la confidentialité de ses travaux.

Un commissaire (S) relève qu'au sein d'une autre commission, les membres sont informés lorsqu'une demande de transmission de procès-verbal est formulée. Il se demande dès lors si une fois qu'une telle demande est faite le procès-verbal est automatiquement transmis.

M^{me} Renfer distingue deux cas de figure. D'une part, lorsqu'un membre du Grand Conseil formule individuellement une demande de transmission d'un procès-verbal, celle-ci est adressée au Secrétariat général. D'autre part, lorsqu'une commission entière souhaite obtenir un procès-verbal d'une autre commission, la demande doit être formulée formellement par ladite commission.

M. Koelliker précise que dans le second cas, lorsque la demande émane d'une commission à une autre, celle-ci est soumise à l'approbation de la commission détentrice des procès-verbaux. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une demande ponctuelle formulée par un député à titre individuel pour un procès-verbal spécifique, cette demande est traitée sans que la commission concernée

n'en soit informée. Si une demande récurrente devait apparaître, le Bureau serait saisi de la question, dans la mesure où la loi prévoit expressément que ces demandes doivent demeurer ponctuelles, et non générales ou systématiques.

Un commissaire (S) note que si l'on souhaite organiser de manière plus fluide la transmission de procès-verbaux entre commissions, notamment lorsque celles-ci travaillent sur des objets connexes, il conviendrait alors de prévoir explicitement dans le texte de loi la possibilité pour une commission de demander les procès-verbaux d'une autre commission, plutôt que de passer uniquement par des demandes individuelles de députés.

M. Koelliker acquiesce. Il souligne toutefois qu'en pratique, le système actuel fonctionne : lorsqu'une commission souhaite obtenir les procès-verbaux d'une autre, elle peut tout à fait formuler une demande directe.

Le président évoque une pratique observée dans le système américain, où chaque député se voit attribuer un identifiant intégré de manière discrète dans les documents confidentiels. L'objectif est de permettre à l'administration de retracer l'origine d'une éventuelle fuite. Il précise qu'il ne s'agit pas ici de recommander une telle mesure de manière immédiate, mais de signaler que cette voie pourrait être explorée pour limiter les dérives

M. Koelliker constate que ce type de dispositif repose sur une logique de méfiance plutôt que de confiance mutuelle. Il mentionne que ce système a été brièvement expérimenté par le passé, avant d'être rapidement abandonné. En effet, lorsque les journalistes ne révèlent pas leurs sources, l'identifiant chiffré ne permet pas d'identifier la personne à l'origine de la fuite. De surcroît, sa mise en œuvre engendre une lourde charge administrative.

Un commissaire (PLR) attire l'attention sur un risque fondamental lié au projet de loi qui est celui de l'influence que pourraient exercer des personnes extérieures à une commission sur ses travaux. Il souligne notamment l'absence de contrôle sur les assistants politiques, s'interrogeant sur la possibilité qu'un assistant parlementaire soit de nationalité étrangère.

M. Koelliker précise que, à sa connaissance, ce cas de figure est tout à fait envisageable. Il ajoute que le seul contrôle effectué par le Bureau du Grand Conseil concerne la confirmation que l'assistant est bien engagé et que sa rémunération entre dans l'enveloppe budgétaire attribuée au groupe parlementaire concerné. Il ajoute qu'en matière de discipline, de hiérarchie ou de contrôle opérationnel, il n'existe aucun lien formel entre le Bureau et les assistants politiques. Il indique ne pas avoir connaissance d'assistants politiques domiciliés à l'étranger, mais rappelle que, dans tous les cas, aucune procédure disciplinaire ne pourrait être conduite par le Bureau à leur encontre.

Un commissaire (Ve) s'interroge sur l'existence, dans d'autres cantons, de dispositifs permettant un accès généralisé aux procès-verbaux pour les députés ou pour leurs assistants parlementaires.

M. Koelliker n'a pas mené de recherche exhaustive en matière de droit intercantonal. Il relève toutefois qu'à Berne, il existe un système d'assistants personnels attachés aux députés, contrairement à Genève où les assistants sont liés aux groupes parlementaires. Il précise que ce mode d'organisation reste une spécificité genevoise. Quant aux règles de diffusion des procès-verbaux dans les autres cantons, il ne les connaît pas en détail.

Un commissaire (Ve) s'interroge pour sa part sur la faisabilité technique, pour le Secrétariat général, si chaque commission décidait elle-même du périmètre de diffusion de ses procès-verbaux, tant de manière générale que pour des procès-verbaux jugés sensibles de manière ponctuelle. Il s'agit de savoir si cela serait gérable administrativement.

M. Koelliker indique que certaines commissions ont manifesté la volonté que leurs procès-verbaux ne soient pas rendus communicables. Pour anticiper cela, le secrétariat avait prévu la possibilité d'apposer une mention dans le procès-verbal précisant qu'il n'était pas transmissible. Cela relèverait d'un régime d'exception, qui, pour fonctionner correctement, devrait être appliqué de manière systématique. Concrètement, cela signifierait que chaque procès-verbal devrait contenir une mention explicite de la présidence indiquant si le document est transmissible ou non. Or, en pratique, cette procédure n'a jamais été instaurée ni utilisée. Dès lors, la vérification de cette restriction n'est même plus opérée.

Un commissaire (Ve) soulève une interrogation d'ordre plus général. Si un député demande un procès-verbal bien précis, auquel il n'est a priori pas censé avoir accès, cela suppose qu'il connaît déjà son contenu ou du moins son existence, ce qui revient à s'être informé malgré le secret de fonction. Il questionne donc la logique de cette disposition. N'est-elle pas, dans son principe même, une incitation implicite à contourner le secret de fonction, en présumant une information préalable qui ne devrait pas être connue ?

M. Koelliker précise que la loi a été modifiée pour permettre aux députés d'accéder aux procès-verbaux, notamment dans des situations concrètes telles que le remplacement ponctuel d'un commissaire, le cas d'un député ayant quitté la commission mais devant tout de même rendre un rapport, ou encore lorsqu'un spécialiste d'un domaine sollicite un procès-verbal afin de mieux comprendre certaines discussions. Dans la pratique, les demandes ne sont donc jamais formulées au hasard, elles répondent à un besoin ciblé.

Un commissaire (Ve) souligne que si ces demandes ne sont pas aléatoires, cela signifie implicitement que le contenu des procès-verbaux est déjà, d'une certaine manière, connu à travers d'autres canaux.

M. Koelliker le confirme en évoquant les échanges informels et internes aux groupes parlementaires, lesquels permettent souvent une circulation pragmatique de l'information, rendant la logique de certaines demandes tout à fait cohérente.

Un commissaire (PLR) soulève la question de la cohérence entre les exigences imposées aux députés tels que le serment et l'éventuelle ouverture de l'accès aux documents des commissions aux assistants parlementaires. Il s'interroge sur la nécessité de prendre en compte les activités professionnelles ou complémentaires des assistants, ou si, tant qu'ils restent dans leur fonction d'assistant, ces considérations sont négligeables.

M^{me} Renfer rappelle que le lien entre les groupes parlementaires et leurs assistants politiques relève du droit privé. Il n'existe pas de norme équivalente à celles qui régissent les députés en matière d'incompatibilités constitutionnelles. Ce point est donc laissé à l'appréciation des groupes qui engagent ces personnes. Elle précise toutefois qu'une indemnité est prévue au Grand Conseil à condition qu'un assistant soit effectivement engagé.

M. Koelliker complète en notant que, pour appliquer à ces assistants les mêmes règles que pour les députés, il faudrait leur conférer un statut quasi-parlementaire, ce qui impliquerait par exemple qu'ils prêtent serment. Cela reviendrait à attribuer un statut officiel à des personnes non élues. Pour lui, cette problématique relève essentiellement de l'organisation interne des partis.

Le président remercie les intervenants et, avant de clore, leur demande s'ils estiment qu'il faudrait aller vers davantage de publicité sur les travaux, en cours ou à venir, des commissions.

M. Koelliker explique que ceux-ci ne sont aujourd'hui pas publics, ce qui justifie la restriction actuelle à la diffusion des procès-verbaux. Si un changement de paradigme devait intervenir pour des raisons de transparence, cela modifierait fondamentalement la nature des procès-verbaux et leur mode de diffusion.

Discussion interne

Une commissaire (LC) mentionne qu'au niveau fédéral, un projet est en discussion, qui vise à ouvrir les procès-verbaux des commissions à tous les conseillers nationaux. Ce projet, en cours d'examen, a été adopté par la

commission compétente et sera prochainement présenté devant le Conseil des Etats. Elle transmettra les références à M. Constant.

Un commissaire (PLR) précise qu'au niveau fédéral, l'ordonnance sur l'administration du parlement spécifie l'organisation des procès-verbaux. L'article 6 de ladite ordonnance détermine les destinataires des procès-verbaux des commissions à savoir les membres de la commission concernée, ainsi que les présidents des autres chambres.

Le président, constatant que plus personne ne demande la parole, clôt la discussion.

Audition de M. Thierry Tanquerel, professeur honoraire, et de M. Michel Hottelier, professeur honoraire

Le professeur Tanquerel indique que le projet de loi ne soulève pas de problème de compatibilité avec le droit supérieur. A la lecture des documents disponibles, il relève qu'une préoccupation semble porter sur la soumission des assistants parlementaires au secret de fonction, ceux-ci intervenant dans le cadre des travaux du Grand Conseil.

Le professeur Tanquerel observe par ailleurs que le régime du secret des commissions demeure peu clair dans la législation genevoise, contrairement au niveau fédéral où il est clairement défini. A Genève, il mentionne l'existence d'une disposition relative aux procès-verbaux, qui énumère les personnes habilitées à y accéder. Il relève que l'on pourrait en déduire, a contrario, que ce qui n'est pas expressément accessible serait couvert par le secret. Toutefois, il cite également l'article 195 de la loi portant règlement du Grand Conseil, selon lequel, sauf disposition légale contraire, les séances des commissions et sous-commissions ne sont pas publiques et se tiennent à huis clos pour l'examen des objets concernés.

Le professeur Tanquerel ajoute que, selon la LIPAD, la notion de séance non publique ne se confond pas avec celle de huis clos (art. 6 LIPAD). Il en déduit qu'il n'est pas évident que les propos tenus en commission soient couverts par un secret absolu. Il indique avoir déjà été interrogé à ce sujet par des députés et leur avoir répondu que la législation n'était pas suffisamment claire pour apporter une réponse tranchée, tout en leur déconseillant de tester cette limite. Il précise enfin que le projet de loi n'apporte pas de clarification sur ce point.

Le professeur Hottelier relève que le projet comporte deux volets principaux : d'une part, la soumission des assistants parlementaires au secret de fonction et, d'autre part, la création d'une base de données. Il indique que ces deux aspects relèvent d'une compétence cantonale étendue. Il rappelle par

ailleurs son attachement au principe de transparence et mentionne, à titre historique, que l'article 237 de la constitution genevoise consacre la publicité des débats et des procès-verbaux, en particulier ceux des commissions, disposition qui avait suscité des discussions lors de son adoption. Il ne voit pas de problème juridique dans la formulation actuelle du projet.

Un commissaire (PLR) remercie les professeurs pour leurs éclairages. Il indique que, dans les discussions de la commission, une question avait retenu l'attention, à savoir le fait que les députés suppléants prêtent serment, contrairement aux assistants parlementaires.

Un commissaire (PLR) observe que, dans les faits, la majorité des rapports de commissions prennent la forme de comptes rendus très proches du verbatim des procès-verbaux, les noms des députés étant simplement supprimés. Il s'interroge dès lors sur la question de l'assermentation des assistants parlementaires et sollicite l'avis des auditionnés à ce sujet.

Le professeur Tanquerel estime que cette question n'est pas déterminante sur le plan juridique. Il s'agit de deux éléments distincts. L'essentiel réside dans la soumission au secret de fonction prévue par la loi, indépendamment d'une éventuelle prestation de serment.

Le professeur Hottelier abonde dans ce sens et indique que le respect du secret de fonction est central, davantage que l'assermentation, même si cette dernière conserve une portée symbolique.

Un commissaire (PLR) s'interroge sur l'application du secret de fonction aux assistants parlementaires. Il demande si celui-ci s'applique de plein droit ou s'il doit être expressément prévu dans leurs contrats. Il relève que ces derniers ne sont ni élus ni fonctionnaires et sont, dans la plupart des cas, engagés par les partis politiques, lesquels sont des entités de droit privé. Il indique que cette question avait déjà suscité des discussions lors d'un précédent débat. Il se demande dès lors s'il conviendrait d'introduire dans la LRGC des dispositions précisant les éléments essentiels devant figurer dans les contrats des assistants parlementaires, notamment en ce qui concerne le devoir de secret de fonction. Il s'interroge également sur les modalités de sanction en cas de violation, et sur l'autorité compétente pour les prononcer.

Le professeur Tanquerel rappelle que les assistants parlementaires sont engagés par les partis et ne sont pas des employés du Grand Conseil.

Un commissaire (PLR) précise que les partis bénéficient néanmoins de financements publics pour ces engagements.

Le professeur Tanquerel indique que la question juridique consiste à déterminer si des personnes n'occupant pas un emploi public, mais ayant accès à des informations confidentielles, peuvent être soumises au secret de fonction

par la loi. Il estime que tel est le cas. Il considère que la disposition envisagée à l'article 40, alinéa 4 de la loi portant règlement du Grand Conseil constitue une base légale admissible et suffisante. L'élément déterminant n'est pas le contrat, mais l'activité exercée. Il serait possible de prévoir, dans les contrats, une clause de confidentialité de nature contractuelle, distincte du secret de fonction, mais qu'une telle mesure ne lui paraît pas indispensable. S'agissant des sanctions, la violation du secret de fonction relève du droit pénal et peut donner lieu à une dénonciation. Il appartient ensuite au Ministère public d'apprécier l'opportunité d'ouvrir une enquête et de poursuivre la procédure. Le professeur Tanquerel évoque également la possibilité de prévoir, dans la loi, certaines obligations à la charge des partis, assorties de sanctions telles que la suppression du financement en cas de non-respect.

Le professeur Hottelier partage cette analyse et souligne que l'existence d'une base légale constitue l'élément déterminant. La question des clauses contractuelles peut se poser, mais il insiste sur le fait que les conséquences d'une violation du secret de fonction relèvent avant tout du droit pénal. Il mentionne également la possibilité de mesures complémentaires, telles que la résiliation du contrat ou une réduction du financement.

Un commissaire (PLR) indique que, dans le cadre de ses activités de surveillance, la Commission de contrôle de gestion est amenée à auditionner des personnes à l'origine d'informations sensibles. Ces auditions sont parfois réalisées avec la garantie que l'identité des personnes concernées ne sera pas divulguée. Le commissaire (PLR) s'interroge dès lors sur la manière de concilier cette pratique avec les demandes d'accès aux procès-verbaux. Il évoque notamment le cas de personnes pouvant être assimilées à des lanceurs d'alerte et se demande si la LIPAD pourrait être invoquée afin de refuser la transmission de certaines informations, dans le but de protéger ces individus. Il rappelle que la transparence constitue le principe, le secret l'exception, lorsque celui-ci vise à protéger un intérêt particulier, et sollicite l'avis des auditionnés à ce sujet.

Le professeur Tanquerel estime que le principe de la bonne foi doit prévaloir en la matière. Il considère que, lorsqu'un engagement de confidentialité a été donné à une personne, celui-ci doit être respecté. Il souligne toutefois que de telles garanties ne doivent pas être utilisées de manière abusive. Il ajoute qu'il existe des motifs légitimes de restreindre la diffusion de certaines informations lorsque la confidentialité a été expressément promise.

Un commissaire (S) s'interroge sur le fonctionnement de certaines commissions dont l'accès aux informations est particulièrement restreint, telles que la Commission de contrôle de gestion, la Commission des visiteurs

officiels ou encore la Commission législative. Il relève que certains députés eux-mêmes n'ont pas accès à ces informations, notamment aux procès-verbaux d'autres commissions. Il se demande dès lors comment distinguer la situation des assistants parlementaires, qui ne sont ni assermentés ni nécessairement soumis au secret de fonction, et comment concilier ces différentes exigences en matière d'accès à l'information.

Le professeur Tanquerel précise que le projet de loi ne prévoit pas d'accorder aux assistants parlementaires un accès à des informations auxquelles les députés eux-mêmes n'auraient pas accès.

Un commissaire (S) s'interroge sur la possibilité de prévoir des exceptions pour certaines commissions, notamment celles dont les travaux présentent un caractère particulièrement confidentiel. Il relève que le projet de loi ne mentionne pas explicitement de telles exceptions.

Le professeur Tanquerel indique ne pas bien comprendre à quelle exception il est fait référence. Il explique que l'article 189, alinéa 5 du projet de loi supprime la possibilité pour une commission de restreindre la diffusion de ses procès-verbaux à l'égard des autres députés. Il rappelle qu'en l'état actuel de la loi portant règlement du Grand Conseil, une commission peut, au moment de l'adoption de son procès-verbal, décider que celui-ci ne sera pas transmis aux autres députés. Il précise que le projet de loi modifie cette situation en prévoyant, à l'article 189, phrase 2, que le procès-verbal est également diffusé à l'ensemble des députés ainsi qu'aux assistants politiques des formations représentées au Grand Conseil. Dès lors, la possibilité d'un embargo sur les procès-verbaux disparaît. Il souligne qu'il s'agit d'un choix politique, les deux options étant juridiquement admissibles. Il ajoute qu'il serait toutefois incohérent de maintenir une possibilité de restriction de la diffusion à l'égard des députés tout en ne prévoyant pas une limitation similaire pour les assistants politiques.

Une commissaire (LC) évoque l'initiative 24465 du Bureau du Conseil national, qui vise à étendre l'accès aux travaux parlementaires. Le principe de cette initiative a été accepté par les deux Chambres. La commissaire (LC) demande aux auditionnés s'ils en ont connaissance.

Le professeur Tanquerel répond par l'affirmative.

Une commissaire (LC) aborde ensuite la question de la sensibilité de certaines commissions. Elle suggère d'amender le projet de loi afin d'exclure certains travaux, notamment ceux de la Commission de grâce ou de la Commission de contrôle de gestion, et demande si une telle approche soulève des objections.

Le professeur Tanquerel indique qu'une telle option est juridiquement possible. Il précise qu'il est envisageable de dissocier les différentes mesures prévues par le projet de loi, en particulier l'extension de la base de données et l'accès accordé aux assistants politiques, d'une part, et la suppression de la possibilité de restreindre la diffusion des procès-verbaux, d'autre part. Il souligne que ces éléments ne sont pas nécessairement liés et que le maintien d'une telle possibilité de restriction peut être envisagé si cela est jugé opportun.

Un commissaire (UDC) s'interroge sur la nature du secret envisagé, ainsi que sur les conséquences en cas de violation. Il évoque, à titre de comparaison, le cas d'un collaborateur soumis au secret de fonction, dont la violation peut constituer un motif de résiliation du contrat. Il relève que la situation des assistants parlementaires diffère et estime que l'introduction d'une clause contractuelle imposant une obligation de confidentialité pourrait constituer une mesure adéquate. Il exprime toutefois des réserves quant à la qualification de « secret de fonction », dans la mesure où ces personnes ne sont pas des fonctionnaires. Il se montre également réservé à l'idée de sanctions financières à l'égard des groupes parlementaires, celles-ci bénéficiant précisément à ces derniers.

Le professeur Tanquerel précise que, lorsqu'il évoquait la suppression du financement, celle-ci devait intervenir de manière subsidiaire. La première étape consisterait à prévoir qu'en cas de violation du secret de fonction par un assistant parlementaire, le parti concerné devrait mettre fin à ses rapports de travail. La suppression du financement constituerait ainsi une mesure visant à inciter les partis à faire respecter cette obligation.

Un commissaire (UDC) s'interroge sur les conséquences d'une telle mesure devant le Tribunal des prud'hommes.

Le professeur Tanquerel reconnaît l'existence de difficultés pratiques à cet égard. Il convient de distinguer les sanctions contractuelles de l'obligation légale. Il serait envisageable de prévoir dans la loi une obligation de procéder au licenciement, sans pour autant garantir l'issue d'une éventuelle procédure devant les prud'hommes. Il se déclare néanmoins ouvert à l'argument consistant à renoncer à un tel mécanisme de contrainte à l'égard des partis.

Un commissaire (UDC) relève que, dans les faits, les premiers informés d'une éventuelle violation au sein d'une commission seraient vraisemblablement les députés membres de celle-ci. Il estime dès lors délicat d'envisager des sanctions, directes ou indirectes, notamment à travers une réduction du financement des groupes parlementaires.

Le professeur Tanquerel considère que cette question relève avant tout de l'opportunité d'introduire une telle règle. Il estime toutefois que celle-ci serait

juridiquement admissible. Bien que les assistants parlementaires ne soient pas des fonctionnaires, le fait de leur accorder un accès comparable à celui des députés pourrait justifier leur soumission au secret de fonction.

Un commissaire (UDC) relève que, dans l'hypothèse où la qualification de violation du secret de fonction ne serait pas certaine, il conviendrait d'envisager une assermentation des assistants parlementaires.

Le professeur Tanquerel indique qu'il s'agit effectivement d'une piste possible. Il estime qu'une assermentation pourrait renforcer la solidité juridique et la crédibilité de l'obligation de confidentialité. Il précise qu'à défaut une violation pourrait alors être qualifiée de manquement au serment. Il ajoute qu'il serait envisageable de considérer que les assistants parlementaires, dans le cadre de leur activité au service d'un groupe parlementaire et de l'accès à certaines informations, exercent une fonction pouvant justifier l'application du secret de fonction. Il relève toutefois que cette question sera, en définitive, tranchée par les tribunaux le cas échéant.

Le professeur Hottelier partage cette analyse. Le recours au secret de fonction présente l'avantage de la clarté, dans la mesure où ces personnes sont engagées au service des députés, même dans le cadre de contrats de droit privé. Il suggère toutefois qu'une audition complémentaire d'un spécialiste en droit pénal pourrait permettre de confirmer la portée de la disposition envisagée.

Un commissaire (MCG) s'interroge sur la nécessité d'une assermentation formelle pour rendre applicable le secret de fonction, ou si une simple mention dans le contrat serait suffisante.

Le professeur Hottelier explique que cette précision pourrait utilement être apportée au moment de l'engagement. Il estime que, si l'impact juridique d'une telle mesure n'est pas certain, elle permettrait néanmoins de prévenir les risques.

Le professeur Tanquerel ajoute que l'insertion d'une clause dans le contrat peut constituer un élément utile, mais il rappelle que l'élément déterminant demeure l'existence d'une base légale.

Un commissaire (PLR) s'interroge sur l'opportunité de créer un régime de secret spécifique pour ce type de fonction.

Le professeur Tanquerel ne le juge pas nécessaire. Il n'est pas possible de créer un nouveau régime de secret relevant du droit genevois qui ne serait pas déjà couvert par le droit pénal fédéral. Il partage l'avis selon lequel l'audition d'un spécialiste en droit pénal serait pertinente.

M. Hottelier conclut en indiquant que le recours au secret de fonction apparaît suffisant.

Vote

Le président met au vote l'entrée en matière du PL 13492-A.

Oui : 4 (2 Ve, 1 LC, 1 UDC)

Non : 6 (2 MCG, 4 PLR)

Abstentions : 3 (3 S)

L'entrée en matière du PL 13492-A est refusée.

Catégorie de traitement : II (30')