

Transparence en matière de lobbying: séance de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) du 23 mai 2019¹

Position de Transparency International Suisse²

15.438e (lv.pa. Berberat)

Pour une réglementation destinée à instaurer de la transparence en matière de lobbying au Parlement fédéral – Proposition du Conseil des États

Analyse générale

Nous saluons les améliorations importantes de la transparence pour les lobbyistes ayant accès au Palais fédéral que le Conseil des États a apportées dans deux domaines:

- Tous les représentants d'intérêts possédant une carte d'accès de longue durée devront désormais déclarer leurs mandats de lobbying, c'est-à-dire leurs clients et l'objet des mandats. Ce progrès est important à deux égards: d'une part, les lobbyistes qui refusent actuellement de déclarer leurs clients et ne se sont pas soumis de leur propre gré aux règles de déontologie de la branche (statuts de l'association professionnelle SSPA) devront désormais adhérer au principe de transparence; d'autre part, les nouvelles dispositions légales apportent un plus de transparence pour *tous* les lobbyistes professionnels, qui devront désormais déclarer aussi *le mandat concret* (et pas uniquement, comme le demande la SSPA, le nom de leur client).
- Autre progrès, ce principe essentiel s'appliquera également aux anciens membres des Chambres fédérales qui, au bénéfice d'une carte d'accès de longue durée, exercent des activités de défense d'intérêts sous la coupole fédérale.

Le Conseil national doit donc absolument faire siennes les propositions du Conseil des États.

Malgré ces améliorations, le dispositif présente encore de grosses failles, qui permettent aux lobbyistes de contourner leurs obligations en matière de transparence en utilisant des cartes d'accès journalières. Il est ainsi particulièrement regrettable que le système d'accès arbitraire au bâtiment du parlement soit maintenu, ce qui perpétue un «bazar des badges» indigne d'un fonctionnement parlementaire placé sous le signe de l'intégrité. Dès lors, il faut supprimer le système d'accès par parrainage que veut maintenir le Conseil des États et le remplacer par un système d'accréditation moderne comportant des critères objectifs, des règles de déontologie claires et un registre public.

¹ lv.pa. 15.438e Pour une réglementation destinée à instaurer de la transparence en matière de lobbying au Parlement fédéral; pétitions demandant plus de transparence sur les liens d'intérêts des membres des Chambres fédérales (16.2013; 18.2016)

² Envoyé par courriel à la CIP-CN (membres et secrétariat) ainsi qu'aux secrétariats des partis représentés à l'Assemblée fédérale. Par souci de transparence et pour favoriser une pratique du lobbying ouverte et légitime, TI Suisse publiera le présent document sur son site www.transparency.ch après l'avoir envoyé.

Des corrections s'imposent

1) Seul un système d'accréditation objectif met en œuvre les principales revendications de l'lv.pa.

- Il est urgent de remplacer le système actuel de parrainage, contraire aux principes démocratiques, par un régime d'accréditation des lobbyistes garantissant l'égalité des chances et doté en conséquence tant d'un registre public que de mécanismes de contrôle et de sanction efficaces en cas d'infractions aux obligations en matière de transparence.³
- Le Conseil des États se refuse à admettre la nécessité de réformer l'accès des lobbyistes au Parlement fédéral et de remplacer le système de parrainage par un régime d'accréditation objectif, ce qui constitue pourtant la revendication principale de l'lv.pa. 15 438. De la sorte, la proposition du Conseil des États fait peu de cas de cette revendication, qu'elle ne met pas du tout en œuvre.
- Une proposition concrète et viable provenant du Parlement existe déjà: une minorité de la CIP-CE avait en effet présenté une modification de loi (proposition de la CIP-CE du 11 octobre 2018, minorité II), qui relègue aux oubliettes l'indigne «bazar des badges» et aboutit à un régime d'accès des lobbyistes praticable dans le quotidien parlementaire et conforme aux principes de l'État de droit et de la démocratie.

→ Recommandation: Rejet de la proposition du Conseil des États; Elaboration d'une autre proposition ou reprise de la proposition de la minorité II de la CIP-CE, complétée par des normes de contrôle et de sanction efficaces en cas d'infraction aux obligations en matière de transparence.

2) Cartes d'accès journalières: pas d'amélioration de la transparence et création d'une nouvelle faille

- La proposition du Conseil des États passe en revanche comme chat sur braise sur la nécessité d'instaurer la transparence s'agissant des *cartes d'accès journalières*. La simple obligation d'accompagner le titulaire de ces cartes ne garantit *pas* une transparence publique et n'aboutit à aucune amélioration. Au contraire, cette proposition crée une nouvelle faille: les lobbyistes qui souhaitent continuer à ne pas dévoiler l'identité de leurs mandants peuvent se rabattre sur les cartes journalières pour contourner totalement leurs obligations en matière de transparence.

→ Recommandation: Etendre l'obligation en matière de transparence aux titulaires de cartes journalières (en particulier la publication des mandats des lobbyistes). En se greffant sur les modifications techniques déjà envisagées⁴, il serait possible de mettre en place, à l'entrée des visiteurs, un système d'auto-enregistrement transparent, simple et peu coûteux.

³ Vous pouvez consulter notre prise de position détaillée sur ce sujet (réponse à la procédure de consultation du 11.4.2018) sur https://transparency.ch/wp-content/uploads/2018/04/Stellungnahme-TI-Schweiz_VE-SPK-S-15.438s_20180411.pdf (en allemand).

⁴ Rapport CIP-CE, chif. 7.

16.2013; 18.2016 (Pétitions)

Pour plus de transparence sur les liens d'intérêts des parlementaires⁵

Les deux pétitions demandent pour l'essentiel que le système de publication des liens d'intérêts des membres des Chambres fédérales soit efficace, donne une image fidèle de la réalité et fournisse par conséquent des données plus détaillées et plus complètes. Transparency International Suisse s'engage aussi depuis longtemps pour cette cause. Les infractions aux obligations de transparence (mandats «oubliés») dévoilées périodiquement par les médias ou des organisations de la société civile prouvent que le système de publication actuel (registre des liens d'intérêts très limité, alimenté par les déclarations des parlementaires, sans possibilité de contrôle ni de sanction) est insuffisant et que des modifications de la législation s'imposent. L'analyse réalisée par Transparency International Suisse dans son récent rapport sur le lobbying dans la politique fédérale met elle aussi en lumière ces insuffisances.⁶ Ainsi, l'actuel registre des liens d'intérêts ne recueille qu'une fraction des intérêts personnels et des relations de lobbying des membres des Chambres fédérales et les informations qui doivent obligatoirement y figurer ne permettent pas aux citoyennes et aux citoyens de se faire une idée réelle du nombre et de l'importance de ces liens (notamment parce que des indications sur les niveaux des rémunérations de ces mandats ne figurent pas dans le registre).

Il y a près de deux ans, votre commission s'est elle aussi convaincue que cette situation crée un malaise et que des mesures s'imposent.⁷ Dès lors, il est indispensable qu'elle fasse siennes les exigences des pétitions 16.2013 et 18.2016 et mette en chantier le plus rapidement possible une révision du système actuel.

Berne, le 16 mai 2019

⁵ 16.2013 «Plus de transparence sur les liens des membres des Chambres fédérales avec des représentants de groupes d'intérêts» (Pétition F. Meylan); 18.2016 «Stop au jeu de cache cache des lobbys» (Pétition Lobbywatch).

⁶ Rapport «Le lobbying en Suisse», www.transparency.ch. (→ Publications).

⁷ Rapport de la CIP-CN du 18 août 2017, FF 2017 6425 (16.457 Initiative parlementaire. Modifications diverses du droit parlementaire).