

Séance de la Commission des institutions politiques du Conseil national, 12 / 13 février 2020¹

Initiatives parlementaires sur les liens d'intérêts et les voyages des lobbies

(Iv. pa. Rieder [19.414]; Iv. pa. Reynard [18.476]; Iv. pa. Masshardt [18.490 et 18.492])

Position de Transparency International Suisse

Le lobbying est un outil essentiel de toute démocratie pluraliste et libérale. Dans une démocratie semi-directe comme la nôtre, caractérisée par son fédéralisme et son parlement de milice, le bon fonctionnement des institutions politiques requiert que les groupes d'intérêts les plus divers puissent faire valoir leurs connaissances et leurs intérêts dans les procédures parlementaires.²

Toutefois, pour qu'il puisse jouer ce rôle d'une façon respectueuse des principes de l'État de droit et de la démocratie, le lobbying doit satisfaire à des exigences strictes en matière de transparence, d'intégrité et d'égalité des chances. À cet effet, il faut notamment que les parlementaires déclarent leurs liens d'intérêts de façon complète et significative (par exemple concernant leur importance sur le plan financier, ce qui n'est malheureusement pas le cas dans le droit actuel). Les conflits d'intérêts, les liens de dépendance excessifs et le cumul excessif d'intérêts privés (surtout, dans ce dernier cas, au sein d'organes décisionnels comme les commissions) sont à éviter dans la mesure du possible ou, du moins, à limiter en adoptant des règles d'exclusion claires.

Il y a aussi lieu de préserver l'intégrité des député-e-s et, par conséquent, du Parlement et de la vie politique. À ce sujet, il faut notamment adopter des dispositions claires et contraignantes sur la légitimité des avantages reçus de tiers dans l'accomplissement d'une fonction publique (et, en particulier, des cadeaux et des voyages). Les recommandations formulées à cet égard par les Bureaux des conseils ne sont de loin pas suffisantes³.

Les initiatives parlementaires mentionnées dans l'intitulé abordent ces thématiques importantes et proposent des mesures à même de limiter certaines pratiques de lobbying délicates. Elles permettent de renforcer l'indépendance et l'intégrité du Parlement, mais aussi la confiance du corps électoral dans la politique.

Pour ces raisons, Transparency International Suisse salue les quatre initiatives parlementaires et recommande leur adoption.

Nous attachons une importance particulière à la mise en œuvre de l'iv. pa. Rieder (ci-dessous).

19.414 Iv. pa. Rieder. Interdiction faite aux membres de commissions parlementaires d'accepter des mandats rémunérés

L'initiative aborde un chantier urgent : réduire le risque de liens de dépendance financière délicats que suppose pour les membres des commissions l'exercice de mandats accessoires rémunérés et, simultanément, limiter le problème de la domination exercée par des lobbyistes dans certaines commissions en adoptant une règle d'exclusion.

¹ Envoi par courriel à certains membres choisis de la CIP-N. Par souci de transparence et pour favoriser une pratique du lobbying ouverte et légitime, TI Suisse publiera ce document sur son site www.transparency.ch lorsque la CIP aura examiné cet objet.

² Voir à cet effet l'étude détaillée «Le lobbying en suisse» de TI Suisse (en allemand, avec une synthèse en français), www.transparency.ch (→ Publications).

³ Pour une analyse détaillée de cet aspect, voir «Lobbying in der Schweiz», pp. 47 ss. Les conclusions qui y sont formulées concernant les recommandations des bureaux s'appliquent dans leur intégralité au nouveau «Guide à l'intention des parlementaires concernant l'acceptation d'avantages, les devoirs en matière de transparence et le traitement des informations» (Bureaux du Conseil national et du Conseil des États, automne 2019).

Selon leurs propres indications, les membres de l'Assemblée fédérale détenaient près de 2000 mandats astreints au régime obligatoire de déclaration lors de la législature écoulée.⁴ On sait que des député-e-s ont perçu jusqu'à 100 000 francs ou plus pour leurs mandats. Il arrive ainsi fréquemment que ces mandats représentent une partie importante des revenus des parlementaires, ce qui constitue un terreau fertile pour les conflits d'intérêts et les influences abusives, des circonstances qui soulèvent des doutes sur l'intégrité et l'indépendance des députés et du Parlement dans son ensemble.

La situation est particulièrement critique pour les mandats rémunérés qui sont en lien avec les attributions d'une commission. En effet, les commissions et leurs membres sont les cibles des lobbyistes au Parlement, de sorte que la densité de lobbyistes dans plusieurs commissions thématiques a atteint des proportions inquiétantes: quelques-unes d'entre elles accumulent près d'une centaine de mandats de lobbying – même entre 150 et 200 (!) dans le cas de la CER-N – en lien direct avec leurs attributions.⁵ Il y a encore plus de problématique pour notre démocratie: dans une commission, les membres liés par un mandat en faveur d'un groupe d'intérêts concret forment même une majorité absolue.⁶

La CIP-N a pris conscience de cette problématique et de la nécessité d'adopter des mesures urgentes en 2010 déjà et a exprimé à nouveau son inquiétude en 2016. Malheureusement, les appels qu'elle adressait aux groupes parlementaires pour «mieux assumer la responsabilité politique»⁷ qui leur incombe sont alors tombés dans l'oreille d'un sourd: rien qu'au cours de la période allant de 2007 à 2015, les liens directs entre les groupes d'intérêts et les membres des commissions ont bondi de 20 pour cent.⁸

L'iv.pa. 19.414 constitue pour le Parlement l'occasion de dissiper le malaise provoqué par ces pratiques, car la voie qu'elle trace comporte maints avantages:

- l'exclusion de mandats de lobbying rémunérés en lien avec les attributions des commissions est un moyen pratique et efficace pour diminuer la surreprésentation des lobbyistes dans certaines commissions;
- le risque de voir des membres de commissions liés de façon douteuse à un ou plusieurs lobbies par une dépendance financière – et donc de voir surgir des conflits d'intérêts – s'en trouve amoindri;
- le principe de milice est préservé: l'activité *professionnelle principale* du membre de la commission n'est expressément *pas* visée par l'interdiction;
- la proportionnalité est elle aussi garantie, puisque l'interdiction ne porte que sur les mandats de lobbying dont la rémunération dépasse un certain seuil, de sorte que les mandats bénévoles ou modestement rémunérés ne sont pas concernés;
- cette mesure facilement transposable dans une disposition légale peut être appliquée dans le quotidien parlementaire de façon simple, efficace et sans mettre beaucoup de ressources à contribution;
- l'indépendance des membres des commissions s'en trouve renforcée et, avec elle, la confiance du corps électoral dans le travail du Parlement et dans la politique en général.

Berne, le 7 février 2020

⁴ NZZ, 14.3.2016, «Für wen lobbyiert das im Herbst 2015 neu gewählte Parlament? Eine Datenanalyse» (recherche fondée sur les inscriptions dans le registre officiel des liens d'intérêts, art. 11 LParl).

⁵ Rapport «Lobbying in der Schweiz», pp. 27 s. et 53.

⁶ C'était le cas de la CSSS-S lors de la législature écoulée (Rapport «Lobbying in der Schweiz», p. 53).

⁷ Rapports de la CIP-N du 4.2.2010 concernant l'iv. pa. Freysinger (09.467), ch. 2 et du 15.4.2016 concernant l'iv. pa. Bertschy (15.467), ch. 2.

⁸ Étude des Universités de Lausanne et de Genève, <http://webspecial.lematindimanche.ch/longform/lobbys-au-parlement/lobbys-au-parlement/>