

Séance de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) du 3 juillet 2020

15.438 e (lv.pa. Berberat) Pour une réglementation destinée à instaurer de la transparence en matière de lobbying au Parlement fédéral -- Proposition du Conseil des États

Position de Transparency International Suisse¹

Une large majorité reconnaît la nécessité d'agir

Le droit parlementaire en vigueur présente manifestement des lacunes quand il s'agit de garantir la régularité, la transparence et l'équité – et par conséquent aussi la légitimité – du lobbying exercé par des représentant-e-s d'intérêts externes. Le système actuel de «parrainage» maintient l'impression d'arbitraire et de clientélisme, voire de vénalité et de corruption. Le fait que les lobbyistes courtisent les parlementaires pour obtenir un des badges d'accès si convoités est critiquable du point de vue de l'État de droit et de la démocratie, puisqu'il ne garantit ni l'égalité des chances, ni la sécurité juridique. Sans compter que la transparence n'est pas non plus assurée: les obligations faites aux lobbyistes détenteurs de badges de déclarer des liens d'intérêt ne sont pas suffisantes, et la modalité de l'accès au parlement grâce à une accréditation journalière ne permet ni aux membres du parlement, ni au public de savoir pour qui et pour quels intérêts œuvre la personne en question.

Le *Conseil des États* a reconnu à plusieurs reprises, dans diverses décisions prises ces quatre dernières années, qu'il était urgent d'agir. Après de longues tergiversations, il a approuvé des propositions de réforme concrètes. Le *Conseil national*, dans sa nouvelle composition, s'est maintenant lui aussi déclaré en faveur d'un changement des règles en la matière, et cela à une très nette majorité et contre l'avis majoritaire de la CIP-CN. La chambre basse a ainsi émis un signal fort à l'intention de sa commission, du Conseil des États et, surtout, de la population: elle s'est engagée par là à *agir sans plus tarder*, afin de rendre le lobbying plus transparent, du moins dans certains domaines.

Projet du Conseil des États: des éléments positifs

Le projet de révision de la loi sur le Parlement (P LParl) présenté par le Conseil des États contient dans trois domaines des améliorations considérables en matière de transparence, ce que nous saluons:

- Tous les représentant-e-s d'intérêts possédant une carte d'accès de longue durée doivent désormais déclarer leurs mandats de lobbying, c'est-à-dire leurs clients et l'objet des mandats (art. 69b al. 3 et 4 P LParl). 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) devraient eux aussi adhérer au principe de transparence;
 - D'autre part, les nouvelles dispositions légales apportent un plus de transparence pour *tous* les lobbyistes professionnels, qui devraient désormais déclarer aussi *le mandat concret* (et pas uniquement, comme l'exigent les règles de la SSPA, le nom de leur client).
- La troisième avancée consiste dans le fait que cette obligation de déclarer s'applique également aux anciens membres des Chambres fédérales qui bénéficient d'une carte d'accès de longue durée et exercent des activités de défense d'intérêts sous la coupole fédérale (art. 69c P LParl).

→ **Recommandation: Reprendre les propositions du Conseil des États en matière de transparence.**

¹ Envoyé par courriel à la CIP-CN (membres et secrétariat). Par souci de transparence et pour favoriser une pratique du lobbying ouverte et légitime, TI Suisse publie le présent document sur son site www.transparency.ch une fois le sujet traité en commission.

Des corrections s'imposent encore

Il est en revanche particulièrement regrettable que le système actuel d'accès sous la coupole soit maintenu (octroi de cartes d'accès de longue durée personnelles à des représentants d'intérêts, art. 69b, al. 1^{er} P LParl), ce qui perpétue une pratique problématique que même des parlementaires qualifient de «bazar des badges». De plus, le projet du Conseil des États présente encore des failles que les lobbyistes peuvent utiliser pour contourner, grâce aux cartes d'accès journalières, les dispositions garantissant la transparence. Les corrections suivantes doivent être apportées au projet afin d'en supprimer ces failles:

1) Remplacer les badges de «parrainage» par des accréditations objectives, fondées sur les principes de l'État de droit

- Nous demandons de remplacer le système de parrainage, problématique au plan démocratique, par un régime d'accréditation des lobbyistes irréprochable du point de vue de l'État de droit, répondant à des critères objectifs et garantissant l'égalité des chances et de doter ce régime tant d'un registre public que de mécanismes de contrôle et de sanction efficaces.²
- Une proposition concrète et viable existe déjà au sein du Parlement: une minorité de la CIP-CE a en effet présenté une modification de loi qui relègue aux oubliettes l'indigne «bazar des badges» et aboutit à un régime d'accès des lobbyistes praticable dans le quotidien parlementaire et irréprochable du point de vue de l'État de droit et de la démocratie.³

→ **Recommandation:** *Rejeter la proposition du Conseil des États; élaborer une autre proposition ou reprendre la proposition de la minorité 2 de la CIP-CE⁴, en la complétant par des normes de contrôle et de sanction efficaces en cas d'infraction aux obligations en matière de transparence.*

2) Extension de l'obligation de transparence aux cartes d'accès journalières

- Le projet du Conseil des États ne prévoit d'obligation de transparence que pour les lobbyistes détenteurs d'une carte d'accès de longue durée, mais pas pour les visiteuses et visiteurs en possession d'une *carte d'accès journalière* (art. 69a, al. 3 P LParl), même s'il s'agit de lobbyistes.
- Seule est prévue une obligation d'accompagner les titulaires de ces cartes (art. 69b, al 5 P LParl), mais cette dernière *ne garantit pas* de transparence et n'aboutit à aucune amélioration. Au contraire, elle 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:** *Introduire une obligation de transparence aussi pour les lobbyistes détenteurs d'une carte journalière*, qui devraient lors de leur entrée dans le bâtiment indiquer leur fonction (et leur éventuel mandat de lobbying); ces informations devraient être accessibles publiquement (sur demande par exemple). En se greffant sur les modifications techniques déjà envisagées⁵, il serait possible de mettre en place en ligne, ou à l'entrée des visiteurs, un système d'auto-enregistrement simple et peu coûteux.

Berne, le 25 juin 2020

² 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).

³ Proposition de la CIP-CE du 11 octobre 2018, minorité 2, ch. 5.1.4

⁴ Voir note précédente.

⁵ Rapport CIP-CE du 11 octobre 2018, chif. 7.