

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Commission des institutions
politiques
CH-3003 Berne

**15.438 é lv. pa. Berberat. Pour une réglementation destinée à
instaurer de la transparence en matière de lobbyisme au Parlement
fédéral**

Rapport sur les résultats de la consultation

Berne, juin 2018



1 Déroulement de la procédure

La procédure de consultation sur l'avant-projet du 18 janvier 2018 relatif à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 15.438 é « Pour une réglementation destinée à instaurer de la transparence en matière de lobbying au Parlement fédéral » s'est déroulée du 25 janvier au 2 mai 2018. Ont été invités à se prononcer les gouvernements cantonaux, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne ainsi que de l'économie qui œuvrent au niveau national et d'autres milieux intéressés.

Les modifications proposées de la loi sur le Parlement (LParl) et de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA) portent sur les dispositions régissant l'accès des représentants d'intérêts au Palais du Parlement.

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a reçu **113 avis**, émanant des 26 gouvernements cantonaux, de la CdC, de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), de huit partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, de neuf associations faîtières et de 68 autres organisations, entreprises et particuliers.

2 Avis des gouvernements cantonaux et de la CdC

Les 26 gouvernements cantonaux ont répondu à la commission. Quatre d'entre eux (UR, SZ, SG, AG) ont toutefois indiqué qu'ils renonçaient à prendre position. Onze gouvernements ont circonscrit leur avis à la question de l'accès au Palais du Parlement pour les représentants des cantons. Les onze autres ont rendu un avis général sur le projet.

2.1 Accès des représentants des cantons

Plusieurs participants (ZH, BE, ZG, FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU) soulignent que le travail des représentants des gouvernements cantonaux ne saurait être comparé au lobbying pratiqué par des associations, des organisations et des entreprises. Ils rappellent à ce sujet l'importance institutionnelle des cantons au sein de l'Etat fédéral. C'est pourquoi, selon eux, les représentants des gouvernements cantonaux devraient disposer de cartes d'accès de longue durée. Plusieurs gouvernements cantonaux (ZH, BE, LU, SO, BS, BL, SH, AR) estiment que la pratique actuelle fonctionne bien et doit être conservée.

Cependant, les participants ne sont pas unanimes concernant la question de savoir si la remise de cartes d'accès de longue durée aux représentants des cantons doit être réglée au niveau de la loi. Plusieurs gouvernements cantonaux (BE, ZG, SO, FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU) soutiennent une réglementation formelle de l'accès de leurs représentants. Dans cette optique, SO et NE saluent la proposition de la minorité de la commission : les représentants des cantons doivent recevoir une carte d'accès indépendamment du bon vouloir des membres de l'Assemblée fédérale. GE souhaite, d'une part, que les représentants des gouvernements cantonaux disposent de cartes d'accès spécifiques et, d'autre part, que les membres de l'Assemblée fédérale continuent d'avoir la possibilité de faire établir des cartes d'accès pour les représentants des cantons. ZH et LU se prononcent explicitement contre une réglementation formelle de l'établissement des cartes d'accès pour les représentants des cantons : conformément à la proposition de la majorité, la Délégation administrative (DA) peut



continuer, dans le cadre de la marge de manœuvre dont elle dispose en la matière, d'établir les cartes d'accès de longue durée en question, sans qu'il faille instaurer un droit légal à cet égard (ZH).

La CdC estime quant à elle que la pratique actuelle concernant l'établissement de cartes d'accès pour les représentants de la CdC et des conférences de directeurs cantonaux a fait ses preuves. Par conséquent, elle souhaite privilégier la continuité et soutient la proposition de la majorité, selon laquelle la DA disposera toujours d'une certaine marge de manœuvre concernant la remise des cartes d'accès.

Enfin, la CGSO estime, à l'instar de plusieurs cantons, que les représentants des gouvernements cantonaux ne sont pas des lobbyistes. Selon elle, il faut donc leur garantir l'accès au Palais du Parlement et inscrire ce droit dans la loi.

2.2 *Appréciation générale du projet*

Sur les onze gouvernements cantonaux qui se sont prononcés sur d'autres aspects du projet, la grande majorité (LU, OW, NW, GL, ZG, BS, BL, AR, AI, GR) soutient la réglementation de l'accès des représentants d'intérêts proposée par la majorité de la commission. Ces gouvernements saluent la réglementation simple, aisément applicable et peu coûteuse ainsi que la transparence accrue qu'elle offre. GL, ZG et GR se félicitent explicitement du fait que les cartes d'accès ne sont pas délivrées par un organe parlementaire. Certains participants proposent d'apporter quelques modifications au projet : selon NW, aucune restriction ne devrait être imposée aux députés quant aux personnes auxquelles ils souhaitent remettre une carte d'accès, vu que les exigences en matière de transparence sont déjà très élevées. Selon GL, les dispositions relatives au registre public proposées par la minorité pourraient être intégrées dans la solution de la majorité. ZG est d'avis que certains éléments pourraient être déplacés de la loi vers l'ordonnance.

Seul TG soutient explicitement la solution proposée par la minorité de la commission. Selon ce canton, il y a toutefois lieu de procéder à certaines adaptations au niveau de l'ordonnance, notamment en prévoyant au moins un examen par échantillonnage des données saisies dans le registre public.

3 *Avis des partis politiques*

La commission a reçu les avis de huit partis politiques.

3.1 *PBD, PDC, PLR, PVL, UDC : aucune nécessité de prendre des mesures dans le sens du projet*

Cinq partis (PBD, PDC, PLR, PVL, UDC) doutent qu'il soit nécessaire de légiférer en la matière. Le PBD, le PDC, le PLR et l'UDC estiment que la pratique actuelle a fait ses preuves. Selon eux, la responsabilité de délivrer des cartes d'accès à des représentants d'intérêts doit incomber aux députés. Ils rejettent tout système d'accréditation, qu'ils jugent trop complexe. Le PBD considère que le système actuel est équitable parce qu'il permet à tous les représentants d'intérêts d'accéder au Palais du Parlement afin de prendre contact avec des



députés. De plus, la solution actuelle permet déjà de limiter le nombre de personnes qui ont accès au Palais du Parlement. Le PDC estime que la responsabilité individuelle des députés est essentielle et il ne voit pas dans quelle mesure le projet apporte une amélioration. Le PLR est également d'avis que le système actuel fonctionne bien, qu'il est simple et qu'il repose sur la responsabilité individuelle des députés. Ce parti considère qu'il n'est pas nécessaire de limiter le nombre de cartes d'accès délivrées aux représentants d'intérêts, vu que le lobbying a souvent lieu à l'extérieur du Palais du Parlement. L'UDC souligne également que le lobbying pratiqué à l'extérieur du Palais du Parlement n'est pas touché par le projet. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de mettre en place un nouveau dispositif compliqué uniquement pour réglementer l'accès au Palais du Parlement. L'UDC s'oppose tout particulièrement à l'approche de la minorité de la commission, qu'elle juge irréalisable, mais rejette également celle de la majorité, qui est plus complexe que la solution actuelle. L'UDC ne voit ni problème réel ni nécessité d'agir.

Le PVL considère que la question de la réglementation de l'accès au Palais du Parlement n'est pas essentielle. Il doute que la limitation du nombre de cartes d'accès ait pour effet de faire toute la transparence sur les intérêts représentés au sein du Palais du Parlement. Selon ce parti, il faudrait plutôt se concentrer sur les députés qui défendent les lobbys les plus puissants. Lors des séances de commission, il arrive que des députés représentent directement leurs intérêts financiers personnels : il serait plus judicieux de prévoir des règles de récusation applicables aux députés dans de tels cas plutôt que des restrictions d'accès pour les lobbyistes.

Même si ces partis se montrent globalement très sceptiques envers le projet, tous se prononcent en faveur d'une transparence maximale. Le PBD soutient l'idée d'un registre public. Le PDC salue les efforts visant à améliorer la transparence concernant les personnes ayant accès au Palais du Parlement. Le PLR peut approuver l'objectif visant à ce que les lobbyistes travaillant pour des agences et possédant une carte d'accès doivent indiquer, dans le registre public, non seulement les noms de leurs employeurs, mais également les mandats qui leur ont été confiés. Le PVL soutient lui aussi cette idée. Pour améliorer la transparence, l'UDC serait favorable à ce que les données d'identification (nom, fonction, entreprise / organisation) de tous les détenteurs de cartes d'accès soient publiées de manière plus visible sur le site Internet du Parlement et imprimées sur la carte d'accès.

3.2 PEV, Verts, PS : nécessité de prendre des mesures

Le PEV, les Verts et le PS estiment qu'il y a lieu de prendre des mesures. Toutefois, seul le PEV soutient les règles proposées dans le projet : selon ce parti, il faut garantir la transparence maximale au sujet des personnes ayant accès au Palais du Parlement. En outre, il faut pouvoir garder la vue d'ensemble sur le nombre de ces personnes. Le PEV souhaite que les députés conservent la responsabilité concernant l'accès des représentants d'intérêts. Il considère également que les députés ne devraient plus pouvoir remettre qu'une carte d'accès à des lobbyistes. Par ailleurs, il salue le maintien de la pratique voulant que les visiteurs journaliers doivent être accompagnés et souhaite lui aussi que les représentants d'intérêts soient tenus de fournir les informations visées dans le projet de la CIP-E. Globalement, le PEV se prononce en faveur des propositions de la majorité de la commission,



mais recommande de se rallier aux propositions de la minorité sur deux dispositions (art. 69a, al. 2, LParl et art. 16a, al. 3, OLPA).

Pour leur part, les Verts et le PS ne sont pas satisfaits des propositions de la CIP-E. Selon les deux partis, un organisme indépendant des députés devrait être responsable de l'accréditation des représentants d'intérêts, lesquels devraient être traités sur un pied d'égalité. Une carte d'accès ne devrait être délivrée qu'à la condition que les règles de transparence soient respectées. Les Verts rejettent la proposition de la majorité de la commission et le PS ne pourrait l'accepter qu'en tant que solution minimale. Les Verts ne pourraient approuver la proposition de la minorité que si les dispositions permettant aux députés de faire établir des cartes d'accès pour les lobbyistes étaient supprimées. Le PS donne également la préférence à la proposition de la minorité, car celle-ci prévoit au moins un système d'accréditation. Toutefois, il critique le fait que cette proposition prévoit de créer plusieurs catégories de lobbyistes, ce qui engendre des inégalités, et recommande d'apporter certaines corrections à la solution proposée par la minorité. Les Verts s'opposent également à cette inégalité de traitement des différentes organisations et au traitement de faveur dont bénéficieraient les agences de lobbying. Par ailleurs, le PS estime que les députés ne devraient plus pouvoir donner de cartes d'accès qu'aux membres de leur famille. Selon ce parti, les collaborateurs personnels n'ont pas besoin d'un accès permanent ; toutefois, s'ils obtiennent un tel accès comme le prévoit le projet, le PS estime qu'ils devraient être soumis aux mêmes exigences de transparence que celles qui s'appliquent aux groupes d'intérêts. Les représentants d'intérêts disposant d'une carte d'accès journalière devraient eux aussi être soumis aux obligations en matière de transparence. Enfin, le PS est d'avis qu'il ne faut fixer aucun nombre maximal de cartes d'accès, car cela ne ferait que créer des inégalités de traitement. Les Verts et le PS estiment que d'autres règles de transparence devraient être prévues, par exemple en ce qui concerne les dons octroyés aux députés ou aux partis ou destinés à des campagnes de votation.

4 Avis des associations faîtières qui œuvrent au niveau national

4.1 Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national : aucune nécessité de prendre des mesures

L'Union des villes suisses (UVS) et le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) ont pris position. L'UVS souhaite maintenir la pratique actuelle, selon laquelle elle-même et l'Association des communes suisses reçoivent chacune deux cartes d'accès de longue durée. Le SAB est d'avis que le système actuel a fait ses preuves et qu'il n'est pas nécessaire d'y apporter des changements. Il estime que ce système, selon lequel chaque député peut faire établir deux cartes d'accès, prévoit déjà suffisamment de restrictions, d'autant plus que de nombreux députés n'utilisent même pas cette possibilité. Le fait que les cartes sont distribuées par les députés permet de créer un équilibre entre les différents intérêts. Si toutefois le projet était maintenu par la commission, ce que le SAB ne souhaite pas, il devrait prévoir que les organisations visées par la loi sur la consultation reçoivent des cartes d'accès en priorité.



4.2 Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national : pratiquement aucun soutien au projet

Sept associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ont rendu un avis à la commission. L'organisation Travail.Suisse a indiqué qu'elle renonçait à participer à la consultation.

La majorité des associations de l'économie (economiesuisse, Union suisse des arts et métiers [USAM], Union patronale suisse, Association suisse des banquiers [ASB]) s'opposent à toute nouvelle réglementation et sont favorables au statu quo. economiesuisse et l'Union patronale suisse saluent toutefois l'intention de la majorité de renoncer à introduire un système d'accréditation, lequel n'aurait pas garanti l'égalité de traitement de tous les intérêts. Par contre, les quatre associations mentionnées critiquent la proposition visant à réduire le nombre de cartes d'accès, qui leur paraît arbitraire. Elles indiquent que les cartes d'accès octroyées à des représentants d'intérêts ne sont pas si nombreuses, vu qu'une grande partie des députés ne font pas usage de cette possibilité. economiesuisse et l'Union patronale suisse rejettent également l'idée de publier les noms des mandants des entreprises de lobbying : elles estiment que cela créerait une inégalité de traitement par rapport aux députés qui endossent eux-mêmes un rôle de représentant d'intérêts et ne doivent pas donner d'informations sur leurs mandants. economiesuisse, l'USAM et l'Union patronale suisse considèrent en outre qu'obliger les députés à accompagner leurs visiteurs munis d'une carte d'accès journalière ne constitue pas une solution viable. Toutes trois relèvent aussi la difficulté de faire la distinction entre membres de la famille, collaborateurs personnels et représentants d'intérêts. economiesuisse, l'USAM, l'Union patronale suisse et l'ASB rejettent catégoriquement la proposition de la minorité, car celle-ci prévoit de créer différentes catégories d'intérêts et de mettre en place un « petit système d'accréditation » pour certains groupes de représentants d'intérêts. Selon economiesuisse, cette proposition renforce également la position de la branche de la représentation commerciale d'intérêts, ce qui n'est pas souhaitable.

L'Union suisse des paysans (USP) et l'Union syndicale suisse (USS) émettent également des réserves sur le projet de loi, bien qu'elles ne soient pas globalement opposées à une nouvelle réglementation de l'accès au Palais du Parlement. L'USS rejette la mise en œuvre proposée. L'USP se félicite du fait que l'octroi des cartes d'accès reste du ressort des députés. Les deux associations s'opposent au fait qu'une seule des deux cartes d'accès peut être remise à une personne exerçant une activité de lobbying, car il est difficile de distinguer une telle personne d'un collaborateur personnel ou d'un membre de la famille. L'USS et l'USP proposent donc de biffer la deuxième phrase de l'art. 69b, al. 1, LParl du projet de la majorité. Par contre, toutes deux se félicitent des obligations en matière de transparence prévues dans le projet.

La Société suisse des employés de commerce estime qu'il y a lieu de prendre des mesures, même si ni la proposition de la majorité ni celle de la minorité ne sont satisfaisantes à ses yeux. Elle estime que tous les représentants d'intérêts doivent être soumis aux mêmes conditions d'accès, du moment qu'ils ont été préalablement inscrits sur une liste publique faisant état de tous leurs mandants. Enfin, selon elle, les représentants d'intérêts qui se sont enregistrés doivent recevoir des cartes d'accès journalières.



5 Autres avis

Ce ne sont pas moins de 68 autres avis, émanant d'organisations, d'entreprises et de particuliers, qui sont parvenus à la commission. Les réponses des organisations et des entreprises sont présentées séparément ; en outre, une subdivision a dû être opérée parmi les organisations en fonction de la nature des intérêts qu'elles défendent.

5.1 *Avis des associations professionnelles pour la défense d'intérêts*

Deux associations professionnelles spécialisées dans la représentation d'intérêts ont répondu à la consultation, et toutes les deux sont opposées au projet.

L'Association des agences en relations publiques en Suisse (BPRA) estime que le projet n'est pas pertinent. Elle critique notamment le fait que celui-ci porte en premier lieu sur la restriction de l'accès pour les représentants d'intérêts. A ses yeux, si les cartes d'accès sont remises par les députés, les différentes organisations ne pourront bénéficier d'une égalité de traitement. La BPRA est d'avis qu'il vaudrait mieux opter pour la solution proposée par la minorité, soit confier le contrôle des inscriptions dans le registre et l'établissement des cartes d'accès de longue durée à la Délégation administrative. Selon la BPRA, cette solution ne coûterait pas aussi cher que la commission le pense.

La Société suisse de public affairs (SSPA) salue le fait que l'accès des représentants d'intérêts au Palais du Parlement soit lié à l'indication de l'employeur ou du mandant. Par contre, elle est opposée à ce que les cartes d'accès continuent d'être remises par les députés. Selon elle, ce procédé équivaut à une inégalité de traitement pour les lobbyistes professionnels et favorise le clientélisme. La SSPA critique également le fait que l'accès serait refusé à tous les représentants d'intérêts qui pouvaient jusqu'à présent recevoir une carte d'accès journalière. Elle n'admet pas, en outre, que l'objectif de la nouvelle réglementation semble être de restreindre au maximum l'accès des représentants d'intérêts. Visiblement, ce sont les sentiments subjectifs de certains députés et non le nombre réel des cartes d'accès qui ont mené à ce résultat. De plus, la SSPA met elle aussi en doute l'estimation des coûts. Pour elle, la transparence et la crédibilité des institutions ont de toute façon un prix. A cet égard, la SSPA se réfère au premier avant-projet de la commission, qui était joint à son rapport du 21 février 2017, mais qui n'a pas été repris dans le rapport mis en consultation. Ce premier avant-projet traçait les lignes d'une solution qui paraissait tout à fait envisageable.

Moyennant quelques adaptations, la SSPA approuve l'orientation de la version proposée par la minorité de la commission. L'un des éléments positifs de cette version est le fait que le contrôle des inscriptions dans le registre et l'établissement des cartes d'accès de longue durée incombent à la Délégation administrative. La SSPA déplore par contre la catégorisation des représentants d'intérêts. Cette façon de procéder accorde un accès privilégié aux associations économiques, ce qui est difficilement concevable, tout autant que la création d'une catégorie spécifique pour les agences de lobbyisme et les études d'avocat. Les petits groupes d'intérêts temporaires sont ainsi désavantagés. En conséquence, la SSPA propose que les députés puissent faire établir des cartes d'accès de longue durée uniquement pour des membres de la famille ou des collaborateurs personnels, et que seule la Délégation administrative ait la compétence de délivrer des cartes d'accès de longue durée aux représentants d'intérêts. Les détenteurs de cartes d'accès de longue durée doivent en outre



faire l'objet d'une inscription dans un registre public, lequel sera soumis aux critères de la SSPA. Enfin, celle-ci recommande d'accepter les propositions de la minorité en ce qui concerne les dispositions de l'OLPA, sauf qu'une seule catégorie d'intérêts devrait être prévue.

5.2 Avis d'autres associations économiques et professionnelles

Vingt associations économiques et professionnelles se sont prononcées sur le projet. Parmi elles, six ont repris l'opinion de la SSPA. Elles sont donc opposées à la remise de cartes d'accès aux représentants d'intérêts par les députés et préféreraient qu'un organe parlementaire se charge de cette tâche. Par ailleurs, elles approuvent l'orientation proposée par la minorité de la commission, mais sont contre la catégorisation des groupes d'intérêts. Selon ces six associations, tous les groupes d'intérêts devraient jouir du même droit d'accéder au Palais du Parlement. Cinq autres associations économiques et professionnelles se sont exprimées dans le même sens que la SSPA.

Quatre organisations (Centre patronal, hotelleriesuisse, santésuisse, Fédération suisse du tourisme) s'opposent à la création d'un organe qui déciderait des personnes ayant le droit d'accéder au Palais du Parlement en tant que lobbyistes. D'après santésuisse, nul n'est besoin qu'un arbitre moral décide du nombre et de la nature des représentations d'intérêts.

Beaucoup d'associations économiques et professionnelles rejettent la disposition selon laquelle chaque député ne peut plus faire établir une carte d'accès que pour un représentant d'intérêts. Sept associations se déclarent explicitement opposées à cette nouveauté. Le fait que les visiteurs ayant reçu une carte d'accès journalière doivent être accompagnés par le député concerné est également critiqué.

La Fédération suisse des avocats (FSA) se félicite de l'instauration d'une réglementation. Elle estime que, si celle-ci devait aller dans le sens de la proposition de la minorité de la commission, la FSA devrait être considérée comme une organisation faîtière de l'économie œuvrant au niveau national et bénéficier ainsi d'un accès privilégié au sens de l'art. 16b^{bis}, al. 1, let. c, OLPA. La Fédération romande des consommateurs (FRC) souhaite elle aussi, si une telle réglementation voyait le jour, bénéficier du même traitement qu'une organisation faîtière. Sur le fond, elle s'oppose toutefois à des règles de ce type, qui privilégient certains cercles. En outre, elle voudrait que les visiteurs journaliers doivent eux aussi indiquer pour qui ils travaillent.

L'extension de l'obligation de publication introduite par le projet est saluée. Seule la Fédération des entreprises romandes (FER) demande si la nouvelle réglementation garantira toujours le respect du secret professionnel. Pour elle, les lobbyistes ne devraient pas être contraints de communiquer la nature de leur mandat, mais seulement d'indiquer de manière générale en quoi consistent leurs activités auprès du Parlement. La FER est opposée à la remise de cartes d'accès aux anciens membres de l'Assemblée fédérale et demande pourquoi les membres de la famille recevraient des cartes d'accès de longue durée.

5.3 Avis d'autres associations et organisations



Dix-sept autres associations et organisations ont pris position, dont deux s'occupent spécifiquement de contrôler les activités de lobbying (Transparency International et Lobbywatch). Quinze d'entre elles se sont exprimées explicitement sur la proposition de la majorité de la commission et sur celle de sa minorité, et elles les rejettent toutes les deux.

Transparency International (TI) regrette que le projet se limite à la question de l'accès au Palais du Parlement. TI voudrait plutôt une réglementation globale des activités de lobbying. Selon TI, il faudrait créer un registre public et instaurer un organe parlementaire chargé de l'accréditation et du contrôle des représentants d'intérêts ainsi que, le cas échéant, de l'application de sanctions à leur endroit. S'agissant de l'inscription dans le registre et de l'attribution des autorisations d'accès, les principes de l'égalité des chances et de la non-discrimination devraient prévaloir. Enfin, des règles de comportement impératives devraient être prévues. TI est donc opposée aussi bien à la proposition de la majorité de la commission qu'à celle de sa minorité. Elle approuve uniquement la proposition selon laquelle les représentants d'intérêts devraient communiquer la nature de leur mandat et le nom de leur mandant. Pour ce qui est de l'inscription dans le registre et de l'attribution des accès au Palais du Parlement, TI voudrait que l'on s'appuie sur le premier avant-projet de la commission, qui était joint à son rapport du 21 février 2017, aux termes duquel les représentants d'intérêts devaient s'inscrire eux-mêmes pour obtenir ensuite l'accès. S'agissant de la proposition de la majorité, TI est également pour que les accès ne soient plus délivrés pour une législature entière. TI est en outre favorable à ce que la Délégation administrative soit l'organe responsable et que des règles de comportement soient fixées pour les représentants d'intérêts, conformément à la proposition de la minorité de la commission. TI estime toutefois que ces règles devraient être complétées et qu'une voie de droit devrait être prévue. Par contre, TI critique la proposition de la minorité de définir différentes catégories de personnes et d'organisations.

Lobbywatch rejette l'intégralité des modifications de la loi sur le Parlement qui sont proposées. A son avis, ni la proposition de la majorité ni celle de la minorité ne constituent une solution. Lobbywatch considère qu'une nouvelle réglementation de l'accès des représentants d'intérêts devrait englober les éléments fondamentaux suivants : un registre transparent, consultable sur Internet, l'attribution d'autorisations d'accès et le contrôle des personnes autorisées par un organe du Parlement, la possibilité de limiter le nombre d'autorisations d'accès en fonction des capacités d'accueil, l'égalité de traitement entre tous les intérêts, la limitation dans le temps de la validité des cartes d'accès de longue durée. Concrètement, Lobbywatch propose une subdivision entre l'enregistrement de longue durée et l'attribution temporaire de l'accès (à l'instar de ce que prévoyait le premier avant-projet de la commission, qui était joint à son rapport du 21 février 2017). Elle propose en outre de renoncer à une catégorisation des autorisations d'accès. Pour elle, il ne serait ni objectif ni acceptable du point de vue démocratique de voir certaines catégories de représentants d'intérêts jouir d'un traitement de faveur. Lobbywatch juge aussi qu'il est inopportun de privilégier les membres de la famille, les anciens membres de l'Assemblée fédérale et les collaborateurs personnels. Ces derniers devraient recevoir des autorisations d'accès temporaires. Quant à l'attribution de cartes d'accès de longue durée aux représentants d'intérêts, elle devrait être du seul ressort de la Délégation administrative. Les critères applicables à l'établissement des cartes d'accès et à une éventuelle limitation de leur nombre devraient être réglés dans l'OLPA.



Selon Lobbywatch, le registre public ne devrait pas seulement contenir l'indication des détenteurs de cartes d'accès de longue durée, mais aussi celle des objets et des domaines pour lesquels ils déploient leurs activités et celle des députés concernés. Ce registre serait mis à jour et contrôlé par l'organe parlementaire compétent au début de chaque session. Lobbywatch s'est prononcée en faveur des dispositions proposées par la minorité de la commission en matière de règles de comportement et de sanctions, mais elle voudrait y ajouter quelques éléments.

L'association « *frauenrechte beider basel* » rejoint le point de vue de TI. Sept autres organisations (Procap, Mobilité piétonne Suisse, Pro Infirmis, Fondation suisse de l'énergie, Fédération suisse des sourds, Greenpeace et WWF) présentent un avis identique : elles rejettent les propositions de la majorité et de la minorité et avancent les mêmes arguments que TI et Lobbywatch. Elles soulignent en particulier que la nouvelle réglementation proposée selon laquelle chaque député ne peut plus faire établir une carte d'accès que pour un représentant d'intérêts lèse surtout les organisations caritatives, qui disposent de peu de moyens financiers. Certaines sont aussi d'avis que la disposition selon laquelle les visiteurs journaliers doivent être accompagnés par un député n'est pas réaliste. Cette restriction d'accès, qui frapperait avant tout les petites entités aux moyens financiers modestes, est également critiquée par Alliance Sud, Caritas, Pro Natura, l'initiative des Alpes, l'ATE et la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage. Cette dernière approuve en principe l'orientation de la proposition de la minorité, mais elle déplore l'absence, dans la liste des différents groupes d'intérêts, d'organisations qui défendent des intérêts culturels, idéaux ou environnementaux.

Seule l'extension de l'obligation de publication pour les représentants d'intérêts fait l'unanimité, même si d'aucuns proposent encore des compléments. On demande ainsi que l'obligation de publication s'étende aussi aux détenteurs de cartes d'accès journalières (Amnesty International et l'initiative des Alpes, par ex.). On propose également que soient indiqués les objets pour lesquels le lobbying est exercé.

5.4 Avis d'entreprises et de particuliers

Les entreprises et les particuliers (pour la plupart des personnes occupant des fonctions dirigeantes dans des entreprises) ayant donné leur avis sont au nombre de 29. Huit des entreprises sont incontestablement actives dans la branche de la représentation commerciale d'intérêts.

Parmi ces 29 participants à la consultation, 22 ont repris l'avis de la SSPA.

Quant aux autres, Borer Consulting propose un système selon lequel quiconque aurait inscrit dans un registre public toutes les indications requises recevrait un accès pour un nombre de jours déterminé. Peterhans Partners, pour leur part, n'ont aucun problème avec le système actuel. Néanmoins, ils proposent de restreindre l'accès pour les journalistes et d'accroître la transparence au moyen d'un registre pour les représentants d'intérêts. Aeschmann policonvince et SRI Management Consulting approuvent la proposition de la minorité de la commission. Le Groupe Mutuel est favorable au statu quo : selon lui, en comparaison des parlements du reste de l'Europe, l'accès au Palais du Parlement est déjà très restrictif pour les représentants d'intérêts ; il ne faudrait pas encore durcir la réglementation. Le groupe



Raiffeisen estime également qu'il serait très problématique de restreindre encore davantage l'accès des représentants d'intérêts au Palais du Parlement. Il tient à ce que cet accès respecte l'égalité des chances et demeure équitable, se référant aux règles en vigueur au Parlement européen et à la loi autrichienne sur le lobbying. Communicators AG partage l'avis de la SSPA, mais se montre critique envers la publication des mandats, une disposition qu'elle juge inapplicable.

6. Résumé

6.1 *Avis général sur le projet*

Si le projet a recueilli un avis positif de la part des cantons, qui se sont exprimés de manière générale, et d'un parti, la quasi-totalité des participants à la consultation ont émis un avis négatif. Il y a toutefois lieu de distinguer entre les avis qui sont favorables au statu quo et ceux qui préconisent d'autres solutions. Ce sont surtout les participants consultés en vertu de la loi qui soutiennent le statu quo, c'est-à-dire les partis politiques et les associations faîtières qui œuvrent au niveau national. D'autres solutions sont proposées par les autres associations et organisations qui ont participé à la consultation.

6.2 *L'extension de l'obligation de publication n'est presque pas contestée*

Une grande majorité des participants sont pour l'extension de l'obligation de publication concernant les représentants d'intérêts qui entrent dans le Palais du Parlement grâce à une carte d'accès de longue durée. Seules de rares critiques portent sur la proposition de devoir communiquer les mandants et les mandats. Quelques participants, peu nombreux, souhaitent étendre l'obligation de publication aux visiteurs journaliers. Certains demandent en outre que soient aussi communiqués les objets pour lesquels le lobbying est exercé au sein du Palais du Parlement et les députés concernés.

6.3 *Non à la catégorisation des représentants d'intérêts*

L'idée d'appliquer aux organisations des conditions différenciées pour l'octroi d'une carte d'accès n'a pas été bien accueillie du tout. Pour les participants, tous les intérêts doivent être traités sur un pied d'égalité et leurs défenseurs doivent bénéficier du même droit d'accès.

6.4 *La restriction de l'accès est critiquée par une majorité*

Une grande majorité des associations et des organisations est opposée à toute restriction de l'accès des représentants d'intérêts au Palais du Parlement. Selon cette majorité, quiconque remplit les critères fixés, c'est-à-dire satisfait à l'obligation de publication, doit avoir le droit d'accéder au Palais du Parlement. Si le système actuel devait être maintenu, selon lequel la carte d'accès au Palais du Parlement est délivrée par le député, il faudrait aussi – comme le demandent de nombreux participants – que chaque député puisse toujours faire établir deux cartes d'accès pour des représentants d'intérêts.



6.5 *Etablissement des cartes d'accès de longue durée seulement par un organe parlementaire ?*

Alors que la majorité des participants consultés en vertu de la loi jugent problématique qu'un organe parlementaire doive décider si un certain groupe d'intérêts aura accès au Palais du Parlement ou non, la majorité des autres participants demandent justement que les cartes d'accès soient uniquement délivrées par un organe parlementaire. Ainsi, une grande partie de ceux-ci se félicitent de l'orientation de la proposition de la minorité de la commission, mais rejettent la distinction qui y est faite entre les groupes d'intérêts. Certains participants demandent que quiconque inscrirait dans un registre les indications requises reçoive un accès, conformément à ce que prévoyait le premier avant-projet de la commission, qui était joint à son rapport du 21 février 2017.

6.6 *Critiques relatives au fait que le projet ne porte que sur l'accès au bâtiment*

Plusieurs participants à la consultation ont critiqué le fait que le projet se limite à la question de l'accès au Palais du Parlement. Selon eux, le lobbying s'exerce beaucoup plus fréquemment à l'extérieur du bâtiment. Certains demandent par conséquent la création d'une législation exhaustive en matière de lobbying.



Anhang / Annexe / Allegato

Verzeichnis der Eingaben

Liste des organismes ayant répondu

Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

ZH	Zürich / Zurich / Zurigo
BE	Bern / Berne / Berna
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
UR	Uri
SZ	Schwyz / Svitto
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
GL	Glarus / Glaris / Glarona
ZG	Zug / Zoug / Zugo
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
AG	Aargau / Argovie / Argovia
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
NE	Neuenburg / Neuchâtel
GE	Genf / Genève / Ginevra
JU	Jura / Giura
KdK / CdC	Konferenz der Kantonsregierungen / Conférence des gouvernements cantonaux / Conferenza dei Governi cantonali



CGSO / Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale
WRK Westschweizer Regierungskonferenz

**In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / Partis politiques
représentés à l'Assemblée fédérale / Partiti politici rappresentati in Assemblea
federale**

BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei Parti bourgeois démocratique Partito borghese democratico
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV
FDP	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali
GPS	Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES
GLP	Grünliberale Schweiz Vert'libéraux Suisse Verdi liberali Svizzera
SVP	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete /
associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui
œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e
delle regioni di montagna**

SSV	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de
l'économie qui œuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali
dell'economia**



economiesuisse	Economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
sgv	Schweizerischer Gewerbeverband (sgv) Union suisse des arts et métiers (usam) Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
sbv	Schweizer Bauernverband (SBV) Union Suisse des Paysans (USP) Unione Svizero dei Contadini (USC)
SBV	Schweizerische Bankvereinigung (SBV) Association suisse des banquiers (ASB) Associazione svizzera dei banchieri (ASB)
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzeri (USS)
KFMV	Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio
Travail.Suisse	

Andere Teilnehmer / Autres participants / Altri partecipanti

Dr. Borer Consulting

Peterhans Partners GmbH

Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband
Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment
Associazione svizzera e del Liechtenstein della tecnica della
costruzione

suissetec

Aeschimann poli-convince

Transparency International Schweiz Suisse Svizzera

Centre patronal

CP

Ellips

Swisscom AG

bauenschweiz
constructionsuisse
costruionesvizzera



Bund der Public Relations Agenturen der Schweiz Association des agences de relations publiques en Suisse Associazione delle agenzie di pubbliche relazioni in Svizzera	BPRA
Association Spitex privée Suisse	ASPS
Hotelleriesuisse	
Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen	VSEI
santésuisse	
Groupe Mutuel	
frauenrechte beider basel	
alliancesud	
Novartis Pharma AG	
SwissCCS	
rph management gmbh	
Schweizerischer Anwaltsverband Fédération Suisse des Avocats Federazione degli Avvocati	SAV FSA
Procap Schweiz	
Dynamics Group AG	
Caritas Schweiz Suisse Svizzera	
Fussverkehr Schweiz	
Mobilité piétonne Suisse	
Mobilità pedonale Svizzera	
Communicators AG	
Perex GmbH	
Raiffeisen Forum	
Schweizerische Public Affairs Gesellschaft Société Suisse de Public Affairs	SPAG SSPA
polsan AG	
Schweizerischer Verband der Telekommunikation Association Suisse des Télécommunications	asut
Association suisse des répartiteurs pharmaceutiques	pharmalog.ch
Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen Association des entreprises électriques suisses Associazione delle aziende elettriche svizzere	VSE AES
scienceindustries	



Schweizer Tourismus-Verband
Fédération suisse du tourisme
Federazione svizzera del turismo
Fédération romande des consommateurs

STV FST

Farner Consulting AG

FRC

swisscleantech

SRI Management Consulting SA

Pro Natura

GastroSuisse

Alpen-Initiative

Verkehrs-Club der Schweiz
Association transports et environnement
Associazione traffico e ambiente

VCS ATE ATA

PAE-PAc Paul Aenishänslin Public Affairs & Communications

Lobbywatch.ch

Köhler, Stüdeli & Partner GmbH

Verband für Kommunikationsnetze
Association des réseaux de communication

SUISSEDIGITAL

Stiftung Landschaftsschutz Schweiz
Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio

sl fp

Dachverband Komplementärmedizin

Alpiq AG

Fédération des Entreprises Romandes

WWF Schweiz

Amnesty International (section suisse)

Swisspower AG

Migros-Genossenschafts-Bund

Pro Infirmis

SDV ASD

Schweizerischer Drogistenverband
Association suisse des droguistes

Schweizerische Energie-Stiftung
Fondation Suisse de l'Énergie

SES



Schweizerischer Gehörlosenbund
Fédération Suisse des Sourds
Federazione Svizzera dei Sordi

Greenpeace

Axpo Holding AG

Swico

UPC Schweiz GmbH

SGB-FSS

Gsponer Mathias
Brandt Eric
Widmer Michael
Schneuwly Felix
Betschart Django
Aschwanden Jürg