



ad 15.438

**Initiative parlementaire
Pour une réglementation destinée à instaurer
de la transparence en matière de lobbyisme
au Parlement fédéral**

**Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil
des États du 11 octobre 2018**

Avis du Conseil fédéral

du ...

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États du 11 octobre 2018 concernant l'initiative parlementaire 15.438 «Pour une réglementation destinée à instaurer de la transparence en matière de lobbyisme au Parlement fédéral».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

L'accès des lobbyistes ou représentants d'intérêts au Palais du Parlement est réglementé par l'art. 69, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹. Aux termes de cette disposition, tout député peut faire établir une carte d'accès pour deux personnes qui désirent, pour une durée déterminée, accéder aux parties non publiques du Palais du Parlement. Le nom et les fonctions de ces personnes font l'objet d'une inscription dans un registre accessible au public. L'art. 16a, al. 2 et 3, de l'ordonnance du 3 octobre 2003 sur l'administration du Parlement (OLPA)² précise qu'elles se voient délivrer une «carte d'accès de longue durée».

Le 10 juin 2015, le conseiller aux États Didier Berberat a déposé l'initiative parlementaire 15.438, intitulée «Pour une réglementation destinée à instaurer de la transparence en matière de lobbyisme au Parlement fédéral». Celle-ci vise à modifier la LParl de manière à ce que les lobbyistes qui souhaitent avoir accès au Palais du Parlement soient accrédités à des conditions qui seraient fixées dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative, le cas échéant en limitant leur nombre, à ce que les Services du Parlement établissent et tiennent à jour un registre public de ces accréditations, à ce que ce registre oblige les lobbyistes à signaler chaque mandat et, le cas échéant, leurs employeurs et à ce que des mesures soient prises en cas de violation ou de détournement de ces règles.

Bien que la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) ait proposé de ne pas donner suite à l'initiative, le Conseil des États a décidé le 14 mars 2016, par 20 voix contre 17 et 1 abstention, de lui donner suite. Le 14 avril 2016, la Commission des institutions politiques du Conseil national a approuvé cette décision, par 14 voix contre 9.

Le secrétariat des Commissions des institutions politiques a alors élaboré un projet d'acte en y intégrant également les objectifs poursuivis par l'initiative parlementaire 15.433, déposée par le conseiller national Andrea Caroni puis reprise par la conseillère nationale Isabelle Moret, intitulée «Mandats des lobbyistes ayant accès au Palais du Parlement. Pour plus de transparence».

Le premier projet prévoyait la création d'un registre public des représentants d'intérêts, mais il n'a pas été soutenu par une majorité des membres de la CIP-E. Le 21 février 2017, la commission a décidé, par 5 voix contre 5 et avec la voix prépondérante de son président, de ne pas entrer en matière sur le projet et de proposer au Conseil des États de classer l'initiative. Le 16 mars 2017, le Conseil des États a cependant décidé de renvoyer le dossier à sa commission en la chargeant d'élaborer un projet.

La CIP-E a alors examiné plusieurs approches possibles. Elle a finalement opté pour une solution qui soit proche de la réglementation actuelle, puisqu'elle prévoyait que

¹ RS 171.10
² RS 171.115

les députés puissent continuer de désigner les représentants d'intérêts auxquels une carte d'accès est délivrée, tout en renforçant les règles de transparence. Le 18 janvier 2018, la CIP-E a adopté ce projet par 6 voix contre 4 et 2 abstentions et décidé de le mettre en consultation.

Le 21 juin 2018, la CIP-E a pris acte des résultats de la consultation. Les avis exprimés dans les 113 réponses reçues étaient très différents. Une large majorité des participants à la consultation s'était cependant prononcée pour l'extension des informations que les représentants d'intérêts qui ont accès au Palais du Parlement grâce à une carte d'accès de longue durée sont tenus de rendre publiques.

Compte tenu des résultats de la consultation, la majorité de la CIP-E a opté pour une solution qui se fonde sur le système actuel tout en améliorant la transparence. Les députés pourront continuer de faire établir deux cartes d'accès de longue durée au Palais du Parlement pour des membres de leur famille, des collaborateurs personnels ou des représentants d'intérêts, mais ils devront indiquer à laquelle de ces catégories se rattache la personne en question et, s'il s'agit d'un représentant d'intérêts, quel est son employeur. Les personnes qui travaillent pour des entreprises spécialisées dans la représentation d'intérêts devront fournir au surplus des informations sur leurs mandants et leurs mandats, ce qui permet de réaliser les objectifs poursuivis par l'initiative parlementaire 15.433 (cf. *supra*). Les députés auront par ailleurs toujours la possibilité d'accueillir des visiteurs pour la journée, ces visiteurs pouvant aussi être des représentants d'intérêts, mais ils devront les accompagner en permanence. En modifiant en conséquence la LParl et l'OLPA, le projet ne fait à cet égard qu'inscrire la pratique actuelle dans la loi.

Une minorité de la CIP-E (minorité 1) demande qu'un organe parlementaire contrôle quels représentants d'intérêts ont accès au Palais du Parlement. Elle propose à cet effet que les députés puissent faire établir des cartes d'accès pour des personnes qui représentent directement les intérêts d'une organisation ou d'une entreprise, comme dans la proposition de la majorité, mais qu'ils ne puissent pas le faire pour les collaborateurs d'entreprises spécialisées dans la représentation d'intérêts. Ces entreprises devraient demander elles-mêmes des cartes d'accès de longue durée pour leurs collaborateurs. Il reviendrait à la Délégation administrative de traiter les demandes et de fixer le nombre maximal de cartes d'accès.

Une autre minorité de la CIP-E (minorité 2) demande un nouveau système, dans lequel les représentants d'intérêts ne recevraient pas de carte d'accès de la part des députés ou d'un organe parlementaire, mais devraient s'inscrire eux-mêmes pour chaque session. Afin d'éviter qu'un trop grand nombre de personnes ait accès au Palais du Parlement, seules deux personnes œuvrant pour la même organisation pourraient obtenir le sésame, valable uniquement le temps d'une session.

2

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral considère qu'il revient prioritairement au Parlement de décider comment il entend réglementer l'accès au Palais au Parlement et les activités de *lobbying* en son sein. Aussi s'impose-t-il une certaine réserve dans son avis relatif à ces questions.

Pour que la collaboration entre le Conseil fédéral, l'administration fédérale et le Parlement puisse continuer de fonctionner comme à l'accoutumée, le Conseil fédéral estime toutefois important que la pratique actuelle de délivrance de cartes d'accès de longue durée et de cartes d'accès journalières aux employés de la Confédération puisse être poursuivie sans restriction une fois que les dispositions de l'art. 16a OLPA se trouveront à l'art. 69a LParl.