



Initiative parlementaire « Pour une réglementation destinée à instaurer de la transparence en matière de lobbying au Parlement fédéral » :

Prise de position de la Section suisse d'Amnesty International (AI) sur l'avant-projet de la commission des institutions politiques du Conseil des États

1. Généralités :

Le lobbying ou plaidoyer professionnel fait partie intégrante du paysage parlementaire et est d'autant plus légitime que les membres d'un Parlement de milice comme le nôtre ne sauraient être des spécialistes de tous les sujets sur lesquels ils et elles sont appelé-e-s à voter et ont donc besoin d'informations et d'avis de spécialistes pour pouvoir se fonder leur propre conviction.

Le lobbying professionnel devient par contre problématique lorsqu'il n'est pas transparent, notamment parce que les parlementaires ne savent pas toujours à qui ils et elles ont à faire et quels intérêts sont défendus par les personnes qu'ils ou elles rencontrent. Les citoyen-ne-s sont dès lors en droit de se demander concrètement si leurs élu-e-s sont des personnes « sous influence » et jusqu'à quel point. Plus concrètement, ils et elles ont le droit de connaître comment se forme concrètement l'opinion des parlementaires, pour quels dossiers ils ont leur propre opinion et pour quels autres ils soutiennent des intérêts particuliers.

Ceci signifie selon Amnesty International que les activités de plaidoyer auprès des parlementaires doivent être régulées en vue de garantir une transparence maximale d'une part mais également en vue de garantir une égalité de traitement entre toutes les composantes de la société civile. L'avant-projet de loi sur l'Assemblée fédérale (ap-LAF) soumis à consultation ne nous semble pas pouvoir permettre d'atteindre ces deux objectifs, notamment parce qu'il ne remet pas en question le système actuel de « parrainage » qui est l'un des obstacles importants à la transparence.

L'avant-projet de la CIP-E se limite à la réglementation de l'accès au Parlement et à quelques adaptations mineures du contenu des informations qui doivent être publiées sur les lobbyistes. AI regrette que la chance n'ait pas été saisie de s'attaquer sérieusement à la question de la transparence et de l'éthique du travail de plaidoyer au niveau fédéral, en fixant des règles claires relatives à la transparence des « lobbyistes » (déclarés comme tels ou non) et à leur accès au Parlement.

L'ap-LAF est contraire au principe constitutionnel de non-discrimination et ne garantit pas l'égalité des chances. Le traitement privilégié de groupes d'intérêts individuels ou de catégories de personnes n'a pas, à moins de raisons objectives et impérieuses, de raison d'être. De même, l'octroi par les parlementaires eux-mêmes de cartes d'accès permanentes (système de parrainage) est pour le moins discutable, dès lors que l'attribution de ces cartes se fait de manière peu transparente et sans critères précis, que ce soit selon le principe *premier venu premier servi*, selon des directives partisans ou encore simplement sur la base de relations personnelles..

Dans ce contexte, AI rejette l'avant-projet de loi sur l'Assemblée fédérale dans sa formulation actuelle.

2. Analyse par articles :

Art 69b ap-LAF : Cartes d'accès établies à la demande des parlementaires

Comme précédemment mentionné. AI n'est pas favorable au système de parrainage par les parlementaires pour les cartes d'accès de longue durée aux bâtiments du Parlement. En l'absence de critères précis pour l'attribution de ces cartes, ce système ne garantit aucune transparence. S'il peut sans autre être admis que les parlementaires puissent attribuer une carte d'accès à leur conjoint-e ou à un proche,

voire à leur collaborateur/collaboratrice personnel-e à condition que les liens d'intérêt de ces personnes soient déclarés dans un registre public, les élu-e-s ne devraient plus avoir la possibilité à l'avenir de garantir l'accès à des groupes d'intérêt sur la simple base de leur bon vouloir.

Cette compétence devrait, selon AI, être transférée à la délégation administrative du Parlement, voire aux services du Parlement, qui seraient chargés de la tenue d'un registre public des « lobbyistes ». Ce registre devrait contenir des informations précises sur l'employeur des personnes accréditées et sur les éventuels mandats dont ils peuvent être chargés. AI soutient à ce propos la proposition de la minorité pour l'article 69^{bis} al. 3 ap-LAF.

Art 16b^{bis} (proposition de la minorité) se l'avant-projet d'Ordonnance sur l'administration du Parlement (ap-OAP) : cartes d'accès pour les gouvernements cantonaux et certaines organisations faitières

AI rejette fermement la proposition d'accorder quasi automatiquement des cartes d'accès de longue durée à des catégories précises d'institutions ou de personnes sans que cela ne soit explicitement nécessaire (personnel du Palais fédéral par exemple).

Tout traitement privilégié, en particulier la délivrance de laissez-passer permanents, en faveur de catégories spécifiques de lobbyistes, nous paraît par principe inadmissible et contraire au principe de l'égalité de traitement.

Le droit à une carte d'accès permanent accordé à certaines institutions privilégiées doit donc être supprimé, quelles que soient les catégories auxquelles elles appartiennent. Ce traitement différencié des composantes de la société civile ne repose selon nous sur aucune base juridique et porte de plus atteinte à la liberté d'expression, en restreignant l'accès au Parlement à toute une catégorie d'institutions à but idéal et non lucratif (organisations de défense de l'environnement, des consommateurs-trices, des droits humains, etc.). Le fait, à l'opposé, que les associations faitières de l'économie, qui défendent les intérêts de particuliers, se voient favorisés, est choquant.

Art 16b^{ter} (proposition de la minorité) Cartes d'accès pour les entreprises spécialisées dans la représentation d'intérêts

Pour les mêmes motifs qu'à l'article précédent, AI rejette fermement la proposition d'accorder un traitement privilégié aux entreprises spécialisées dans la représentation d'intérêts. Plus encore que pour les organisations faitières de l'économie, cette faveur accordée aux entreprises de lobbying nous paraît injustifiée et contraire au principe de l'égalité de traitement. Toute organisation travaillant sur des sujets relevant de l'activité parlementaire devrait avoir la possibilité de demander une carte d'accès permanent.

Art. 69 b al. 3 (minorité) ap-LAF et art 16b^{quater} ap-OAP (minorité): Registre public

AI soutient le principe de la tenue d'un registre public des personnes accréditées auprès de l'Assemblée fédérale. Les informations contenues dans ce registre devront correspondre à celles proposées par la minorité de la commission.

Si l'on cherche à garantir une transparence complète, le registre devrait aussi concerner les visiteurs et visiteuses occasionnel-le-s titulaires d'une carte d'accès journalière et Amnesty suggère que l'art 16b^{quater} de la loi soit complété en ce sens.

Enfin, ni l'avant-projet de loi, ni celui d'ordonnance ne précisent qui sera chargé de tenir ce registre. Amnesty estime que la tâche doit être dévolue aux services du Parlement qui se chargeront de l'actualiser, de le corriger et de le compléter lorsque nécessaire mais au moins au début de chaque

session. La délégation administrative se verrait quant à elle confier une tâche de surveillance de ce registre dont la teneur serait à préciser dans l'ordonnance.

Berne, mai 2018