



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

SCHWEIZ SUISSE SVIZZERA SWITZERLAND

LE LOBBYING EN SUISSE

Influences cachées
Intérêts croisés
Accès privilégié

Synthèse

Transparency International (TI) Suisse est la section suisse de Transparency International, la principale organisation non gouvernementale qui lutte contre la corruption dans le monde. TI Suisse combat la corruption en Suisse et dans les rapports commerciaux des entreprises suisses avec l'étranger. TI Suisse est active dans les domaines de la sensibilisation et du plaidoyer, rédige des rapports et des instruments de travail, encourage l'échange au sein de certains groupes professionnels, collabore avec d'autres institutions et prend position sur l'actualité.

www.transparency.ch

Éditeur: Transparency International Suisse, 3001 Berne
Conception et direction du projet: Alex Biscaro. MLaw
Auteurs: Alex Biscaro et Dieter Biedermann, avocat
Collaboration: Martin Hilti, docteur en droit / avocat
Marisa Beier, MLaw (recherches, mise en page)

© Page de couverture (illustration): Services du Parlement, 3003 Berne

Parution: Février 2019

Bouclage de la rédaction / État de la législation (sauf indication contraire): 1^{er} janvier 2019

Le présent document est un condensé en français du rapport « Le lobbying en Suisse » publié par Transparency International Suisse en allemand en février 2019. Ce rapport peut être consulté sur le site www.transparency.ch (→ Publications).

Nous remercions toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de cette publication, en particulier celles qui nous ont accordé des entretiens.

Nous avons apporté un grand soin à la formulation du présent rapport et à la vérification de nos sources. Transparency International Suisse ne garantit cependant nullement que les informations fournies par des tiers qui y sont présentées soient à jour, correctes, complètes ou de qualité.

La présente publication a été possible grâce à l'aimable soutien d'*ETHOS – Fondation suisse pour un développement durable* (Genève).

© 2019 Transparency International Suisse. Tous droits réservés.

Table des matières

I Synthèse et revendications	3
II Fonction et légitimité du lobbying	4
III Principaux résultats de l'étude	5
1 Qualité et légitimité du lobbying: critères déterminants	5
1.1 Empreinte législative et cadre réglementaire solide	5
1.2 Critères de transparence, d'intégrité et d'équité d'accès	5
2 De graves lacunes dans tous les domaines	6
2.1 Transparence: les zones d'ombre restent importantes	6
2.2 L'intégrité en question, pour les lobbyistes comme pour les parlementaires	7
2.3 Équité d'accès: opacité et discrimination à plusieurs niveaux.....	8
IV Mesures nécessaires et revendications	9
1 De vastes chantiers pour tous les acteurs	9
2 Dix revendications pour la légitimité du lobbying en Suisse	9
V Annexes	11
1 Etude sur la qualité du lobbying en Europe	11
1.1 Suisse: classement médiocre	11
1.2 Résultats détaillés pour la Suisse	12
2 Dix règles de bonne pratique applicables aux lobbyistes*)	13
3 Etudes sur le lobbying par Transparency International.....	14

I Synthèse et revendications¹

Le lobbying est un outil essentiel de toute démocratie pluraliste et libérale. Pour le bon fonctionnement de l'État de droit et de la démocratie, il faut en effet que les parties prenantes les plus diverses puissent faire valoir leurs opinions sur les décisions à prendre et exercer ainsi une influence sur celles-ci. Ce bon fonctionnement est toutefois compromis dès que, comme cela se produit avec une régularité inquiétante, des lobbyistes et des responsables politiques adoptent une conduite inappropriée. Les failles béantes du système de lobbying et du régime politique en Suisse sèment toujours davantage le doute tant sur la crédibilité et l'intégrité de ces acteurs que sur la légitimité des activités de lobbying menées sous la coupole fédérale.

Pour que le lobbying soit légitime sous l'angle de la démocratie et de l'État de droit, il doit satisfaire à trois conditions essentielles : *transparence*, *intégrité* et *équité d'accès*. Les citoyens doivent savoir en tout temps et en toute transparence quels acteurs exercent une influence sur les décisions législatives et quels intérêts ils représentent. Par ailleurs, il faut, pour préserver l'intégrité des institutions, que les activités de lobbying aient lieu dans un cadre et selon des processus dotés de légitimité démocratique. Les conflits d'intérêts ou le cumul excessif d'intérêts particuliers au sein d'organes décisionnels sont à éviter dans la mesure du possible ou, du moins, à limiter en adoptant des règles de récusation claires. Enfin, il faut garantir à tous les représentants des intérêts l'équité d'accès aux décideurs politiques la plus grande possible et veiller à ce que les intérêts essentiels soient représentés de façon équilibrée dans les principaux organes de décision.

Ce rapport consiste en une analyse minutieuse du cadre réglementaire en vigueur et de la pratique actuelle du lobbying en Suisse dans le domaine de l'élaboration de la législation fédérale. Les conclusions principales de l'étude sont les suivantes:

- en Suisse, des domaines importants du lobbying ne sont pas réglementés, ou le sont seulement de façon rudimentaire, de sorte que les conditions-cadres (législation et autorégulation) sont généralement floues, souvent lacunaires et globalement insatisfaisantes;
- les dispositions pénales anticorruption ne sont pas encore suffisamment appliquées dans le domaine du lobbying;
- des lobbyistes exercent de fortes pressions – qui sont souvent les plus efficaces – en dehors des débats parlementaires publics ou des procédures de consultation transparentes, c'est-à-dire lors de phases en amont au sein de l'administration, qui se déroulent en coulisses, dans des groupes officieux réunissant parlementaires et lobbyistes et au sein de commissions parlementaires à huis clos;
- la principale force de lobbying ne réside pas dans les lobbyistes professionnels, mais au sein du Parlement lui-même, dont les 246 membres comptent plus de 2000 liens d'intérêts avec 1700 organisations;
- la Suisse n'occupe qu'au mieux une place médiocre pour le lobbying selon un classement établi sur la base de critères relevant de l'État de droit et de la démocratie (voir page suivante): sur 19 pays européens, elle n'occupe en effet que la 11^e place et fait particulièrement mauvaise figure pour ce qui est de la transparence et de plusieurs critères d'intégrité.

Dans l'ensemble, le régime du lobbying présente des failles considérables en Suisse, de sorte que les chantiers à entreprendre pour en améliorer la transparence, l'intégrité et l'équité d'accès sont importants. Dans cet esprit, Transparency International Suisse présente dix revendications assorties d'améliorations concrètes qui tiennent compte des particularités du système politique suisse et qui peuvent être mises efficacement en œuvre pour un coût raisonnable (voir p. 11). La principale demande consiste à instaurer de façon générale davantage de transparence dans tout le processus de décisions. Pour y parvenir, il faut en particulier documenter et publier systématiquement les influences exercées par les lobbyistes dans tout processus législatif (« empreinte législative »). Il faut aussi veiller à l'intégrité des lobbyistes et garantir aux tiers l'équité d'accès durant toutes les phases du processus législatif.

¹ Le présent document est un condensé du rapport « Le lobbying en Suisse » publié par Transparency International Suisse en allemand en février 2019. Ce rapport peut être consulté sur le site www.transparency.ch (→ Publications).

II Fonction et légitimité du lobbying

*«Le lobbying consiste à exercer une influence délibérée sur les décideurs publics dans le monde politique et l'administration.»
(Transparency International Suisse)*

Dans une démocratie pluraliste, les organes de l'État échangent en permanence des informations avec la société, des entreprises, des associations et d'autres groupements non gouvernementaux. Sans cet échange, les responsables politiques ne pourraient pas prendre des décisions en toute connaissance de cause et arbitrer les intérêts différents de façon équitable et transparente. Les décisions politiques sont mieux acceptées et leur mise en œuvre facilitée lorsque de nombreuses parties prenantes externes, le plus représentatives possible de la société, ont pu exercer leur influence. Lorsqu'il revêt les fonctions de défense d'intérêts et d'échange d'informations telles que décrites ci-dessus, le lobbying fortifie le système politique et constitue dès lors à juste titre un élément essentiel de la formation de l'opinion politique et de la prise de décisions démocratiques.

En revanche, la pratique du lobbying qui contourne les processus démocratiques en usant de méthodes illégales ou du moins sujettes à caution (qui peuvent aller jusqu'à l'ingérence inadmissible et même jusqu'à la corruption) est une menace pour la démocratie. Il sape en effet la confiance de la population dans les institutions publiques et leurs responsables. C'est dire si les affaires d'influences illégales ou du moins problématiques sur la formation de l'opinion du Parlement, de l'administration et du gouvernement, qui éclatent régulièrement, sont préjudiciables. Le même constat vaut pour les actes particulièrement dérangeants commis par certains membres du gouvernement ou du parlement, par exemple dans des affaires où ils sont juge et partie et sont aux prises avec des conflits d'intérêts ou encore lorsqu'ils acceptent des avantages clairement interdits par la norme pénale anticorruption ou, du moins, contraires à la déontologie de leur profession (voir en détail le document: «Le lobbying en Suisse: faits et chiffres»).

Un sondage représentatif réalisé par Transparency International montre que trois quarts de la population suisse estiment que les particuliers fortunés ont une emprise excessive sur l'activité du gouvernement. Deux tiers sont d'avis qu'au moins une partie des députés sont impliqués dans des affaires de corruption². Ce constat est alarmant puisqu'il exprime la méfiance manifeste des citoyen-ne-s envers le lobbying et sème le doute sur l'intégrité de nos élu-e-s et du système politique dans son ensemble.

² Baromètre mondial de la corruption de Transparency International 2016 / données pour la Suisse (www.transparency.ch/news/ → Actualités → Indices de corruption)

III Principaux résultats de l'étude

1 Qualité et légitimité du lobbying: critères déterminants

1.1 Empreinte législative et cadre réglementaire solide

Il faut un cadre réglementaire solide garantissant la transparence et l'intégrité pour que la formation de l'opinion politique puisse respecter les règles du jeu démocratique. Dans l'optique de la transparence, il faut établir l'empreinte de tout projet législatif, c'est-à-dire tenir une documentation publique des interventions et actions réalisées par les lobbyistes durant la totalité du processus de formation de l'opinion politique³. Sans cette empreinte législative, les citoyennes et citoyens ne peuvent pas retracer l'intégralité de l'action législative du gouvernement, de l'administration et du parlement et l'évaluer en connaissance de cause. Cette transparence est particulièrement importante dans une démocratie semi-directe comme la Suisse, dans laquelle le corps électoral a souvent le dernier mot.

Un cadre légal adapté comprend également des règles de déontologie propres aux lobbyistes et aux destinataires des actions de lobbying (pour résoudre les conflits d'intérêts, par exemple). Signalons que ce principe vaut pour la *totalité* des acteurs défendant des intérêts particuliers dans la prise de décisions politiques, soit en qualité de représentants externes d'intérêts, soit en qualité de membre d'un organe de décision (parlement, commissions). Il est tout aussi important d'adopter des dispositions propres à garantir que tous les acteurs respectent ce cadre légal et que toute infraction sera sanctionnée. En dernier lieu, il faut veiller à ce que tous les intérêts en jeu puissent être présentés de façon équitable, c'est-à-dire que tous les lobbyistes bénéficient du même droit d'accès.

Avec un cadre réglementaire favorisant la transparence – notamment grâce à l'empreinte législative –, il est par exemple plus probable que le service de l'administration qui procède à une consultation officielle ne consulte pas seulement un secteur, mais une sélection équilibrée de représentants d'intérêts. Il en va de même des décisions prises par des organes tenus au secret de fonction ou au secret des commissions. La documentation systématique des actions de lobbying et la transparence qui en résulte sont des conditions qui favorisent une action législative centrée sur l'intérêt public et qui réduisent le risque que des influences soient exercées en coulisse, de façon inappropriée ou même illégale. Un cadre réglementaire solide aboutit à un processus législatif plus conforme à l'État de droit, plus équitable en démocratie et plus équilibrée.

1.2 Critères de transparence, d'intégrité et d'équité d'accès

Sur la base des principes de l'OCDE en matière de transparence et d'intégrité dans le lobbying⁴ et de ses études plurinationales, Transparency International a formulé un catalogue de critères multiniveaux concernant les piliers du lobbying légitime que sont l'*intégrité*, la *transparence* et l'*équité d'accès*:

- *transparence*: empreinte législative, accès à l'information et principe de transparence, publication des liens d'intérêts et des conflits d'intérêts (cas de récusation), registre et obligations en matière de transparence des lobbyistes;
- *intégrité*: code de déontologie pour les décideurs publics (parlement et gouvernement) et les employés de l'administration, y compris des règles concernant les conflits d'intérêts et la récusation, réglementation des emplois présentant un risque de corruption (délais de carence avant et après mandats), code de déontologie pour les lobbyistes, régime d'autorégulation adapté;
- *équité d'accès*: accès équitable aux consultations et aux organes de décision, participation publique et formelle au processus de décision politique, composition équilibrée des comités d'experts et des organes consultatifs, pas de privilège accordé à certains groupes d'intérêts sans motif objectif ou politique (comme le fédéralisme ou l'exécution).

³ Pour une explication détaillée de la notion d'empreinte législative, voir par exemple le rapport de Transparency International EU «EU Legislative Footprint – What's the real influence of lobbying?», 2015.

⁴ OCDE, «Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying».

2 De graves lacunes dans tous les domaines

L'étude qui fait l'objet du présent rapport, y compris l'évaluation de la comparaison entre pays, montre que la réglementation et la pratique du lobbying en Suisse présentent de graves lacunes dans tous les domaines essentiels. La législation ne régit ainsi pas le lobbying de façon intégrale et les dispositions existantes, qui se bornent à régir certains aspects ponctuels, sont lacunaires. Il manque par conséquent un cadre législatif clair et contraignant qui garantisse que le lobbying respecte les principes d'intégrité, d'équité et de transparence. Qui plus est, l'autorégulation pratiquée par la branche est globalement insatisfaisante.

La Suisse ne présente qu'un bilan médiocre pour tous les principaux critères de qualité et présente des carences considérables dans des domaines importants. Ce constat vaut tant pour l'analyse de la situation en Suisse que pour la comparaison internationale effectuée par Transparency International, qui situe la Suisse à la onzième place (sur 19 pays d'Europe ; voir l'annexe 1). La Suisse accuse ainsi un retard considérable sur les pays en tête de classement et fait particulièrement mauvaise figure pour ce qui est de la transparence et de la plupart des critères d'intégrité.

2.1 Transparence: les zones d'ombre restent importantes

En vertu du principe de transparence de l'administration, tout individu a le droit de consulter les documents officiels à l'échelon fédéral, de sorte que le degré de transparence de l'administration fédérale est par principe élevé. Dans la pratique, le gouvernement et l'administration peuvent sans trop de difficulté vider de sa substance le droit de consulter les documents relatifs à la phase préparatoire du processus législatif – c'est-à-dire souvent la phase décisive de toute activité de lobbying – en prétextant la réalisation du processus de formation de l'opinion. De surcroît, certains offices ont tendance à traiter de façon restrictive les demandes de consultation et les tiers ne peuvent généralement déposer des demandes dans ce sens que lorsqu'il existe des indices concrets tendant à prouver l'existence d'activités de lobbying (comme la formation d'une commission d'experts).

À l'inverse, la procédure de consultation officielle au niveau de la législation fédérale, élément clé du processus législatif, présente un degré de transparence fort élevé, grâce auquel la Suisse se distingue aussi sur le plan international. Toutefois, les offices fédéraux n'honorent pas de façon uniforme l'obligation légale de présenter un rapport de résultats qui renseigne sur les avis exprimés et en donne un résumé clair sans porter d'appréciation. Il n'est ainsi pas rare que leurs rapports soient trop synthétiques et favorisent déjà la solution qui a la préférence de l'administration ou du Conseil fédéral.

Les lacunes importantes en matière de transparence concernent tant les lobbyistes professionnels que les députés. Ce constat est particulièrement inquiétant dans le second cas, car, dans le système de milice parlementaire qui caractérise la Suisse, les membres des Chambres fédérales, qui exercent de nombreuses activités accessoires et défendent un grand nombre d'intérêts, sont en fin de compte les lobbyistes les plus influents. Certes, la Constitution les oblige à déclarer leurs liens d'intérêts, mais la loi sur le Parlement en vigueur ne concrétise pas suffisamment ce mandat constitutionnel. De la sorte, seule une partie des jeux d'intérêts croisés réels sont déclarés et, faute d'indications concernant les rémunérations, on ne dispose guère de données sur la pertinence réelle des mandats. Par ailleurs, on sait qu'un registre fondé sur le principe de l'autodéclaration est lacunaire. Personne ne vérifie si les déclarations sont complètes et les manquements aux obligations ne sont pas sanctionnés. De plus, on ne s'est pas encore occupé du problème du secret professionnel, que peuvent invoquer – prétendument – notamment les députés qui exercent la profession d'avocat. En vertu de la législation sur le parlement, ce secret professionnel prime de façon (trop) indiscriminée l'obligation de déclarer les liens d'intérêts, alors que le secret professionnel ne couvre pas les liens d'intérêts ni les mandats comportant la défense d'intérêts sur le plan politique.

En dépit de l'observation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, la confidentialité des séances des commissions parlementaires est justifiée et raisonnable dans une certaine mesure. Toutefois, ce secret des commissions, appliqué pour l'instant de façon trop rigoureuse, s'oppose à la transparence dans des situations délicates (comme des conflits d'intérêts ou des cas de récusation), un problème qui se pose de façon identique pour le Conseil fédéral. La participation de tiers aux travaux des commissions est une autre réalité qui est trop souvent frappée d'opacité. Or, aucun motif (à l'exception d'un

intérêt digne de protection, comme le secret de fonction ou d'affaires) ne justifie que les contributions d'acteurs externes (durant une audition, par exemple) restent secrètes.

L'opacité qui entoure les intergroupes parlementaires et les cercles officieux s'oppose aussi à la traçabilité des interventions des lobbyistes, en particulier dans le cas des intergroupes où il est prouvé que des lobbyistes externes jouent un rôle actif et encore plus dans ceux qu'ils dirigent. En dernier lieu, on attend toujours, pour l'accès des lobbyistes au Parlement, un système fondé sur des critères objectifs et garantissant l'égalité des chances qui remplacerait l'actuel système de parrainage problématique.

Dans le domaine de l'autorégulation, c'est-à-dire des efforts réalisés par les lobbyistes eux-mêmes, l'association professionnelle SSPA a fait un pas vers davantage de transparence en subordonnant la qualité de membres à la déclaration des intérêts représentés, mais le régime appliqué reste dans l'ensemble déficient. En premier lieu, la réglementation et la pratique de la SSPA ne vont pas encore assez loin. En deuxième lieu, une grande partie des lobbyistes actifs à Berne ne sont pas membres de la SSPA; ils ne sont pas soumis aux obligations en matière de transparence définies par cette association et ne peuvent pas être sanctionnés par leur Commission d'éthique. Il en va de même des avocats (ou de leurs études) accomplissant des mandats de lobbying qui, n'étant pas membres de la SSPA, peuvent contourner la déclaration obligatoire en faisant valoir (à tort) leur secret professionnel.

2.2 L'intégrité en question, pour les lobbyistes comme pour les parlementaires

Avec une régularité inquiétante sont divulgués en Suisse des actes ou des activités de lobbyistes et de responsables politiques qui sont problématiques sous l'angle de la déontologie professionnelle et au regard des risques de corruption. L'intégrité de ces acteurs et la légitimité de la défense des intérêts au sein du parlement de milice sont cependant de plus en plus aussi remises en question, en raison des failles béantes du système politique suisse, en particulier dans le domaine du lobbying.

Des mesures s'imposent pour garantir non seulement l'intégrité des lobbyistes professionnels, mais aussi celle des députés : en particulier, les règles de récusation auxquelles ces derniers sont soumis en cas de conflits d'intérêts sont extrêmement rudimentaires et on ne sait pas si les députés s'y conforment réellement – et encore moins si le Parlement les fait respecter – dans le quotidien parlementaire. Cette situation est particulièrement préoccupante en raison du grand nombre de liens d'intérêts et de jeux d'intérêts croisés des députés. Certains parlementaires détiennent en effet des douzaines de mandats (dont certains sont grassement rémunérés) et d'autres liens d'intérêts qui conditionnent l'exercice de leur charge. Cette problématique se manifeste déjà dans les commissions parlementaires thématiques. Le cumul, parfois considérable, d'intérêts particuliers de certains membres pose un problème des plus sérieux et ouvre grand les vannes aux conflits d'intérêts et aux décisions partiales. Le Parlement ne dispose toujours pas de mécanisme de garantie ou de correction qui empêcherait que se produisent des situations de ce genre, contrairement à l'esprit démocratique ou, du moins, qui contribuerait à garantir que les intérêts extérieurs soient plus ou moins équitablement représentés au sein des commissions.

Par ailleurs, des règles de déontologie contraignantes et suffisamment détaillées pour réduire les risques potentiels de corruption inhérents au lobbying brillent toujours par leur absence. Datant de 2007 déjà, les recommandations internes du Parlement relatives à la mise en œuvre des normes pénales contre la corruption sont insuffisantes, les indications qu'elles contiennent n'étant ni contraignantes ni assez concrètes. Inaptes à préserver l'intégrité et à prévenir la corruption, elles ne satisfont nullement aux exigences.

Par ailleurs, jusqu'en 2018, le Parlement avait toujours invoqué l'immunité parlementaire pour empêcher l'ouverture d'une enquête pénale sur les actes de certains députés soupçonnés de corruption, ce qui nuisait à l'image d'intégrité du lobbying et de l'activité des Chambres dans son ensemble. Il reste à espérer que la levée récente de l'immunité d'un conseiller national – qui avait déjà terminé son mandat – soit le début d'un changement de pratique attendu depuis longtemps.

La situation est en revanche différente dans l'administration fédérale : des règles de déontologie complètes adoptées dans le cadre de la lutte contre la corruption posent les bases du comportement intègre des employés fédéraux. L'administration fédérale a cependant encore des progrès à faire en matière d'exécution, car des actes problématiques eu égard aux risques de corruption continuent à être régulièrement mis au

jour⁵. La question est aussi de savoir si les règles de déontologie, les mécanismes de dénonciation des infractions et les obligations de communiquer sont suffisamment connus au sein de l'administration, compte tenu du nombre relativement faible de signalements reçus par le Contrôle fédéral des finances (organe d'alerte éthique)⁶. La prévention des situations problématiques présente aussi des carences lorsque des membres du gouvernement ou des hauts fonctionnaires sont engagés immédiatement, sans délai de carence, par des organisations qui sont par exemple soumises à la surveillance de la Confédération ou réalisent de façon notoire des activités de lobbying à l'échelon fédéral. Jusqu'ici, la Confédération, dans son rôle d'employeur, n'a pas fait systématiquement usage de la possibilité offerte par la loi de désamorcer des conflits potentiels en imposant des délais de carence suffisamment longs.

S'agissant des lobbyistes professionnels, la Suisse ne dispose toujours pas de règles solides en matière d'intégrité, qu'elles proviennent du droit parlementaire ou des codes de déontologie de la branche. Si l'association professionnelle des lobbyistes, la SSPA, a bien adopté certaines règles de base, dont sa Commission d'éthique peut vérifier le respect, la réalité est toutefois que seule une petite partie des lobbyistes qui officient dans la Berne fédérale sont pour l'instant soumis à ces quelques règles, au demeurant efficaces. De la sorte, l'impact des règles de déontologie internes et l'autorité de la Commission d'éthique sont limités. Par ailleurs, cette commission se borne à réagir, lorsqu'une demande est déposée, et ne joue dès lors pas, que l'on sache, un rôle actif dans l'interprétation et le développement des règles de déontologie. De surcroît, ces règles sont, dans plusieurs domaines, trop générales et lacunaires. Il faudrait donc les développer pour qu'elles soient réellement efficaces et aient un impact durable. Dès lors, les règles déontologiques en vigueur ne sauraient se substituer à des mesures supplémentaires, à l'échelon du Parlement et de l'administration, par exemple.

2.3 Équité d'accès: opacité et discrimination à plusieurs niveaux

Grâce à la procédure de consultation officielle, toutes les parties intéressées ont la possibilité de se prononcer sur un objet concret et ont formellement accès à cette phase du processus législatif. La qualité de ce régime d'accès aux procédures de consultation concernant les lois fédérales – qui constitue aussi un modèle au plan international – est toutefois affectée par la liberté donnée à l'administration de décider elle-même si elle entend mener une procédure de consultation formelle lorsqu'elle élabore un projet d'*ordonnance*.

Des insuffisances considérables plombent les autres phases du processus législatif (avant et après la consultation) et la procédure d'adoption des ordonnances. Aucune disposition ou presque ne régit l'accès des représentants d'intérêts aux phases de la procédure en amont au sein de l'administration ou du parlement et des critères contraignants font en l'espèce défaut (s'appliquant par exemple à la qualité de membre de groupes d'experts internes de l'administration ou de groupes de travail ad hoc et à la participation aux délibérations des commissions lors des auditions). Les autorités disposent d'une très grande latitude pour autoriser l'accès des lobbyistes sur la base de ce régime officieux, entouré par ailleurs d'une grande opacité, qui nuit non seulement à la sécurité juridique et à la traçabilité du processus de formation de l'opinion parlementaire, mais qui ne garantit par ailleurs nullement l'égalité des chances et la non-discrimination dans les rapports de l'administration avec les groupes pour lesquels un objet revêt un intérêt particulier.

Les mêmes déficiences sont à relever dans le régime d'accès physique au bâtiment du Parlement et, par conséquent, dans la possibilité d'entrer en contact de façon directe et efficiente avec un grand nombre de députés durant les sessions parlementaires. Le régime actuel – l'octroi de badges d'accès permanents à un nombre restreint de lobbyistes – est non seulement discriminatoire, mais également contraire aux principes démocratiques et problématique aussi sous l'angle de la corruption. En dépit des débats entourant depuis plusieurs années les revendications présentées par les milieux les plus divers (y compris par les lobbyistes professionnels), le Parlement s'est toujours refusé pour l'instant à supprimer les privilèges d'une poignée de lobbyistes et à les remplacer par un régime d'accès garantissant l'égalité des chances et fondé sur des critères objectifs (comme l'accréditation des lobbyistes).

⁵ Comme le scandale entourant le projet informatique «Insieme» de l'Administration fédérale des contributions, l'affaire des pots-de-vin au Seco (achats de produits informatiques, projet de cybergouvernement), l'affaire de corruption à l'OFEV (projet informatique «DaZu»), l'affaire de corruption à l'Office fédéral des routes (OFROU), la vente d'armes à la Russie par Ruag, le scandale de Car Postal ou encore l'affaire de pots-de-vin d'un chef de projet aux CFF.

⁶ Voir CDF, nombre et sources des annonces, <https://www.efk.admin.ch/fr/whistleblowing-f.html>.

IV Mesures nécessaires et revendications

1 De vastes chantiers pour tous les acteurs

Comme le montre ce rapport, le cadre réglementaire et la pratique du lobbying en Suisse présentent des carences dont le nombre le dispute à la gravité. De grands progrès doivent être accomplis pour améliorer la transparence, l'intégrité et l'équité d'accès et accroître notablement la légitimité du lobbying et, partant, son acceptation par la population.

Sur la base de l'analyse présentée dans ce rapport et dans le sillage des bonnes pratiques généralement admises en matière d'intégrité et de transparence du lobbying, Transparency International Suisse formule dix revendications assorties de mesures concrètes et adaptées à la réalité du système politique suisse, qui peuvent être mises en œuvre en mobilisant des moyens raisonnables et proportionnels. Ces mesures concernant les deux côtés de la barrière, tant les acteurs du lobbying (lobbyistes professionnels et associations professionnelles, représentants de groupes d'intérêts, députés) que ses principaux destinataires (responsables politiques et administration).

L'exigence fondamentale est la suivante : améliorer la transparence de la totalité du processus de décision politique (« empreinte législative ») en créant une documentation accessible au public des interventions des lobbyistes. Transparency International considère l'empreinte législative comme une condition indispensable de tout lobbying licite, transparent et légitime. Le but de ce mécanisme est de consigner de façon résumée et claire toutes les informations importantes concernant le lobbying afin de les publier, aux moindres coûts et en mobilisant le moins de ressources possible. Il faut aussi veiller à l'intégrité des lobbyistes et garantir aux tiers l'équité d'accès durant toutes les phases du processus législatif.

2 Dix revendications pour la légitimité du lobbying en Suisse

PROCESSUS LÉGISLATIF ET FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

- 1) **Recueil systématique de l'empreinte législative** dans toutes les phases importantes du processus législatif, y compris traçabilité des contributions ou de la participation d'organisations et de personnes externes aux travaux préliminaires de l'administration et des commissions parlementaires :
 - Il faut indiquer, dans le rapport explicatif fourni avec les objets mis en consultation, quels experts externes et quels représentants d'intérêts sont intervenus (par invitation de l'administration ou démarche spontanée) dans l'élaboration de l'avant-projet, y compris les thèmes qu'ils ont abordés (dans un groupe de travail, par exemple). Il faut enregistrer et publier les rapports des groupes de travail, y compris les contributions des lobbyistes.
 - Ces mêmes exigences doivent aussi s'appliquer aux messages du Conseil fédéral et aux rapports des organes parlementaires concernant des projets de loi élaborés par les Chambres elles-mêmes.
 - Les commissions parlementaires doivent être tenues de fournir systématiquement des informations sur les contacts avec des experts ne provenant pas des milieux de l'administration et avec des lobbyistes (lors d'auditions, par exemple) et de rendre publiques leurs contributions sur demande.
- 2) **Transparence du financement de la vie politique** (partis, comités, membres du Parlement et candidat-e-s aux élections)⁷, ainsi que, en particulier pour les lobbyistes professionnels, par le biais de la

⁷ Voir les demandes de l'initiative populaire pour plus de transparence dans le financement de la vie.

publication de leurs dons, parrainages et autres avantages accordés à des comités électoraux, des comités de votation, des partis, des magistrats et des candidats à des charges politiques.

PARLEMENT ET DÉPUTÉS

- 3) **Plus de transparence sur les liens d'intérêt (y compris les honoraires), les intergroupes parlementaires et les organes officiels des lobbyistes**, en particulier par la publication plus détaillée des occupations accessoires, des mandats et de l'appartenance à des groupements d'intérêts, y compris les revenus et autres avantages qui en découlent ; informations publiques sur les activités de lobbying, les lobbyistes impliqués et les sources de financement des intergroupes parlementaires et des organes de pression officiels («cercles de travail», «communautés d'intérêts») ; pas de réserve fondée sur l'existence d'un éventuel secret professionnel applicable aux activités de lobbying des députés. L'organe parlementaire responsable tient activement un registre des liens d'intérêts, en contrôle les données et prononce des sanctions en cas de manquement à l'obligation de communiquer.
- 4) **Représentation plus équilibrée des intérêts dans les commissions** grâce à des mesures qui préviennent en particulier le cumul excessif ou unilatéral d'intérêts particuliers au sein des commissions parlementaires.
- 5) **Code de conduite contraignant** pour contenir les risques de corruption, en particulier des règles claires pour régir les avantages offerts aux députés et les conflits d'intérêts (y compris des règles de récusation strictes).
- 6) **Levée systématique de l'immunité parlementaire** lorsque les autorités de poursuite pénale le demandent en raison d'un soupçon de corruption.

CONSEIL FÉDÉRAL ET ADMINISTRATION FÉDÉRALE

- 7) **Délai de carence obligatoire** (période de latence) d'une durée appropriée pour les conseillers fédéraux et les cadres supérieurs de l'administration fédérale quittant leur fonction lorsqu'il existe un conflit d'intérêts potentiel en vue de l'activité qu'ils envisagent d'exercer et que des intérêts publics pourraient être lésés (en particulier, l'intégrité de l'autorité fédérale).

LOBBYISTES PROFESSIONNELS

- 8) **Égalité des chances et transparence** pour tous les lobbyistes professionnels, s'agissant tant de leur intervention dans les phases de préparation du processus législatif que de leur accès au bâtiment du Parlement (remplacement du système de parrainage par un régime d'accréditation et d'autorisation garantissant l'égalité des chances, fondé sur des critères objectifs et appliqué par un organe parlementaire doté de pouvoirs de contrôle et de sanction).
- 9) **Code de conduite contraignant** pour les lobbyistes professionnels admis au Parlement.
- 10) **Autorégulation solide et obligatoire pour l'ensemble de la branche**: mesures adoptées par les associations professionnelles afin d'établir un régime d'autorégulation contraignant si possible pour l'ensemble des lobbyistes; développement des règles de déontologie et des obligations en matière de transparence sur la base des *Dix règles de bonne pratique de TI Suisse*⁸ ; renforcement des compétences, des activités et de la transparence de la Commission de déontologie de la SSPA.

⁸ Voir l'annexe.

V Annexes

1 Etude sur la qualité du lobbying en Europe*)

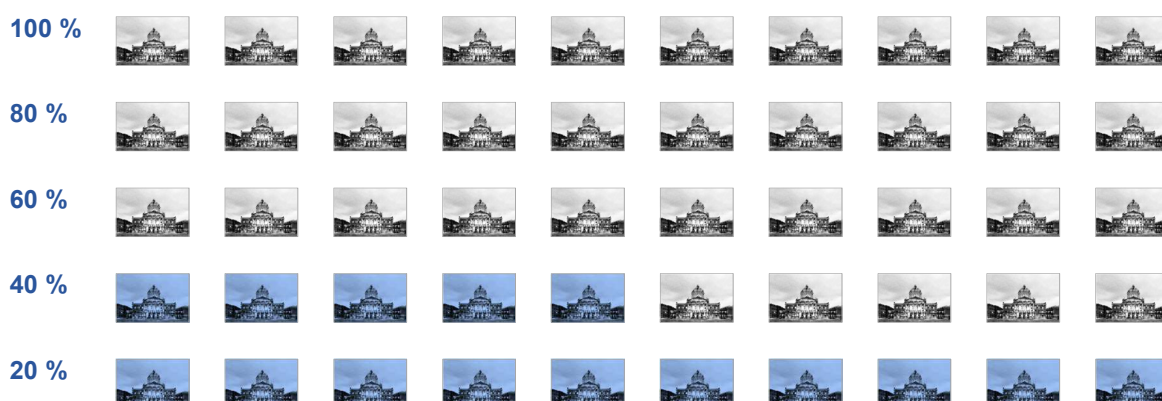
1.1 Suisse: classement médiocre

Rang	Pays ou institution	Évaluation générale
1	Slovénie	55%
2	Commission européenne	53%
3	Lituanie	50%
4	Royaume-Uni	44%
5	Autriche	40%
6	Irlande	39%
6	Lettonie	39%
8	Parlement européen	37%
9	Pays-Bas	34%
10	Pologne	33%
11	Suisse	30%
12	Estonie	29%
12	Tchéquie	29%
14	France	27%
15	Slovaquie	26%
16	Bulgarie	25%
17	Allemagne	23%
17	Portugal	23%
19	Espagne	21%
20	Italie	20%
21	Conseil de l'Union européenne	19%
22	Hongrie	14%
22	Chypre	14%
Moyenne	Pays et institutions de l'UE	31%

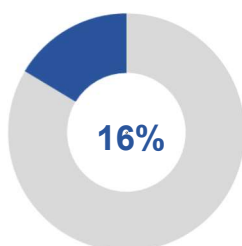
*) Base du classement : études des pays par Transparency International UE (2015) / TI Suisse (2019)

1.2 Résultats détaillés pour la Suisse

Note globale: 30%

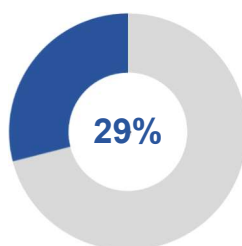


Transparence



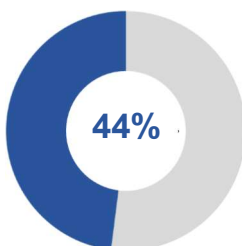
	CH	Ø UE
Accès à l'information	50%	
Registre / informations publiées par les lobbyistes	3%	
Surveillance des registres et sanctions	0%	
Empreinte législative	13%	
Transparence (globale)	16%	25%

Intégrité



	CH	Ø UE
Restriction d'emploi (avant et après mandat)	8%	
Code de conduite pour décideurs publics	75%	
Code de conduite pour lobbyistes	0%	
Autorégulation par les lobbyistes	33%	
Intégrité (globale)	29%	33%

Équité d'accès



	CH	Ø UE
Consultation et participation aux processus de décision	58%	
Composition des groupes d'experts et commissions consultatives	30%	
Équité d'accès (globale)	44%	33%

2 Dix règles de bonne pratique applicables aux lobbyistes*)

- 1) Les lobbyistes signalent toujours clairement leur fonction de représentants d'intérêts. Ils mènent au grand jour toutes leurs actions de relations publiques, lesquelles doivent être identifiables à tout moment, en indiquant clairement en particulier l'auteur des documents et la source des informations qui y figurent. Ils veillent toujours à ce que leurs déclarations soient correctes, complètes et à jour.
- 2) Les lobbyistes déclarent l'identité de leur employeur ou de leur mandant ainsi que les intérêts, objectifs ou finalités qu'ils promeuvent dans le cadre du mandat concerné. Ils signalent les futurs mandats qui vont les lier et veillent à ce que les mandats et activités de lobbying qu'ils ont accomplis restent publics pendant au moins 24 mois. Les lobbyistes qui exercent la profession d'avocat ou de fiduciaire mentionnent expressément à leurs clients le caractère public de ces données et soulignent que les activités de lobbying ne sont *pas* couvertes par le secret professionnel légal.
- 3) Les lobbyistes déclarent périodiquement les revenus tirés de chaque mandat ou versés par chacun de leur client. Les entreprises et organisations occupant des lobbyistes internes doivent quant à elles déclarer leurs dépenses annuelles de lobbying. Ces informations financières sont divulguées en utilisant une fourchette suffisamment étroite pour être significative.
- 4) Les lobbyistes déclarent leurs activités professionnelles, principales et accessoires, leurs activités bénévoles et tout autre intérêt qui les lie ainsi que tout don ou autre avantage accordé à un tiers qui pourrait se rapporter de quelque manière que ce soit à leurs activités de lobbying. Sont notamment visés les dons et le parrainage en faveur de député-e-s, de candidat-e-s aux élections législatives, de partis, de comités électoraux et de comités de votation.
- 5) Les lobbyistes veillent à ne pas représenter d'intérêts incompatibles. Ils s'engagent à signaler dans les meilleurs délais tout conflit d'intérêts éventuel ou effectif à leurs clients et au public cible de leurs activités de lobbying.
- 6) Les lobbyistes respectent scrupuleusement la législation et les recommandations pertinentes en matière de lutte contre la corruption. Ils s'interdisent tout particulièrement d'accorder des avantages indus, de quelque nature que ce soit, à des fonctionnaires ou à des agents publics, notamment sous la forme de cadeaux, de prestations en espèces ou en nature. Lorsqu'ils réalisent des actions visant à entretenir des relations sociales telles que la remise d'invitations ou de cadeaux, celles-ci ne doivent pas dépasser un montant modique (une centaine de francs approx.).
- 7) Dans la pratique de leur profession, les lobbyistes font preuve d'honnêteté, de probité intellectuelle et d'intégrité sur le plan déontologique et moral. Ils s'interdisent notamment d'utiliser des déclarations ou des informations qui, à leur connaissance ou appréciation, sont mensongères ou trompeuses. Ils ne doivent pas non plus taire des informations essentielles dans le cas d'espèce.
- 8) Les lobbyistes ne cherchent pas à obtenir des informations d'une manière malhonnête ou en manquant à la déontologie. En aucun cas, les lobbyistes n'inciteront un fonctionnaire ou un agent public à enfreindre les règles et les normes de comportement qui lui sont applicables. Ils font preuve d'une prudence et d'un sens des responsabilités extrêmes lorsqu'ils utilisent des informations protégées par la législation, des informations confidentielles ou d'autres informations sensibles. L'utilisation d'informations de ce genre en faveur d'intérêts particuliers n'est acceptable que si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.
- 9) Quand bien même un mandant ou un employeur leur demanderait d'adopter une conduite illicite, malhonnête ou contraire à l'éthique et persisterait dans ses intentions, les lobbyistes professionnels doivent se conformer aux présentes règles, sans égard aux conséquences personnelles auxquelles ils s'exposent.
- 10) Les lobbyistes cherchent en permanence à approfondir leur formation professionnelle et veillent notamment à se tenir au fait de l'évolution des règles de conduite et des bonnes pratiques.

*) Elaborées par Transparency International Suisse

3 Etudes sur le lobbying par Transparency International

- *Moonlightning in Brussels, Side Jobs and Ethic Concerns at the European Parliament*, Transparency International EU, 2018
- *Politik & Lobbyismus – Transparenz schafft Vertrauen* (Themenschwerpunkt «Schweinwerfer», 12/18), Transparency International Deutschland, 2018
- *Corporate Political Engagement Index*, Transparency International UK, 2018
- *Access All Areas – When EU Politicians Become Lobbyists*, Transparency International EU, 2017
- *Open Data to fight corruption, Case study: The EU and Lobbying*, Transparency International EU, 2016
- *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*, Transparency International EU, 2015
- *Responsible Lobbying in Europe, An Overview of Voluntary Lobbying Standards and Practice*, Transparency International Ireland, 2015
- *EU Legislative Footprint, What's the Real Influence of Lobbying?*, Transparency International EU, 2015
- *Accountable Influence, Bringing Lobbying out of the Shadows*, Transparency International UK, 2015
- *Responsible Lobbying, A Short Guide to Ethical Lobbying and Public Policy Engagement for Professionals, Executives and Activists*, Transparency International Ireland, 2015
- *Wise Counsel or Dark Arts? Principles and Guidance for Responsible Corporate Political Engagement*, Transparency International UK, 2015
- *7,000 & counting, Lobby meetings of the European Commission*, Transparency International EU, 2015
- *Korruption in der Schweiz – Einführung in die Rechtsgrundlagen und Risikobereiche*, Rechtswissenschaftliches Skript. Transparency International Schweiz, 2015
- *Transparence et intégrité du lobbying, un enjeu de démocratie, Etat des lieux citoyen sur le lobbying en France*, Transparency International France, 2014
- *Lobbying in Deutschland*, Transparency International Deutschland, 2014
- *Lobbying in Österreich, Wer vertritt wessen Interessen? Was dürfen wir darüber wissen?*, Transparency International Österreich, 2014
- *Lobbying and Democracy, Representing Interests in Italy*, Transparency International Italia, 2014
- *Korruption und Korruptionsbekämpfung in der Schweiz*, Eine Übersicht von Transparency International Schweiz, 2013
- *National Integrity System Bericht Schweiz (NIS)*, Transparency International Schweiz, 2012

Transparency International Suisse
Schanzeneckstrasse 25
Case postale
3001 Berne

+41 (0)31 382 35 50

info@transparency.ch
www.transparency.ch

www.twitter.com/transparency_ch
www.facebook.com/transparency.ch