



Büro des Grossen Rates
Bureau du Grand Conseil

Grand Conseil : vote à distance et décision par voie de circulation (révision partielle de la législa- tion sur le Grand Conseil)

Rapport du Bureau du Grand Conseil au Grand Conseil

Table des matières

1. Synthèse.....	2
2. Contexte et besoins	2
3. Caractéristiques et objectif de la nouvelle réglementation	4
4. Forme de l'acte législatif	6
5. Droit comparé	6
5.1 Confédération : Conseil national.....	7
5.2 Canton de Fribourg	7
5.3 Ville de Berne	8
5.4 Canton de Bâle-Campagne.....	8
6. Commentaire des articles.....	9
7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et d'autres planifications importantes	14
8. Répercussions financières.....	14
9. Répercussions sur le personnel et l'organisation.....	14
10. Répercussions sur les communes	14
11. Répercussions sur l'économie	14
12. Résultat de la procédure de consultation.....	14
13. Proposition.....	15

1. Synthèse

Le présent projet vise à créer les bases légales nécessaires pour que le *Grand Conseil* puisse poursuivre son activité en situation de crise. Tous les scénarios de crise devront être couverts. Il s'agirait de donner la possibilité au Grand Conseil, en cas de nécessité et dans des situations exceptionnelles strictement définies, d'arrêter des décisions avec la participation de membres votant à distance. La pandémie de COVID-19 a montré la nécessité d'agir et de légiférer en ce sens. Il s'agirait également de définir quelles conditions restrictives ouvriraient la possibilité de statuer exceptionnellement par voie de circulation. L'objectif est également de fixer les conditions à réunir pour que les *organes du Grand Conseil* puissent tenir des séances virtuelles ou décider par voie de circulation. Dans le contexte actuel, il est urgent que le Grand Conseil puisse poursuivre son activité en situation de crise ; c'est pourquoi il est prévu que le présent projet entre en vigueur au moment du changement de législature (1^{er} juin 2022).

2. Contexte et besoins

Dès la fin février 2020, le Conseil fédéral a édicté des mesures pour enrayer la pandémie causée par le coronavirus et limiter ses conséquences, proclamant notamment, le 16 mars 2020, une situation extraordinaire et un confinement au cours duquel les événements et rassemblements étaient interdits (1^{re} vague). Quand ces mesures ont porté leurs fruits, la fin de la situation extraordinaire a été décrétée et les directives ont successivement été assouplies. A partir de l'été 2020, le nombre des contaminations au coronavirus est malgré tout remonté, d'abord progressivement puis plus fortement à l'automne, obligeant le pays à mettre en place de nouvelles restrictions sur l'ensemble du territoire (2^e vague). En 2021,

des variants plus infectieux ont fait leur apparition (3^e vague), rendant nécessaire la prolongation des restrictions. Au cours de cette période, un grand nombre de personnes ont dû et doivent encore observer les consignes d'isolement et de quarantaine, suivre un traitement médical ou se faire hospitaliser.

Cette situation n'a pas été sans difficulté pour le Grand Conseil. La session de printemps 2020, qui s'est terminée le 12 mars, a encore pu se tenir comme d'ordinaire à l'Hôtel du gouvernement. Faisant suite à l'annonce du confinement, le 16 mars 2020, la présidence du Grand Conseil a décidé le même jour, pour les organes du Grand Conseil, que plus aucune séance en présentiel ne se tiendrait dans un premier temps pour les *commissions et sections* mais que les commissions pourraient *poursuivre leurs travaux* par conférence téléphonique ou visioconférence, courriel, application et décision par voie de circulation. Il a également été décidé de renoncer aux envois papier et de rediriger les membres sur l'extranet (application dédiée aux séances). Le 31 mars 2020, le Bureau a confirmé ces décisions, redonnant toutefois la possibilité aux organes du Grand Conseil de se réunir à nouveau « en présentiel » dans des cas exceptionnels. Le Bureau a ensuite précisé les directives¹. Les séances en présentiel sont retournées au premier plan, et – la situation n'étant plus la même que lors du confinement du printemps 2020 – celles des parlements et de leurs organes ont été expressément autorisées par le droit fédéral pour autant que soient mis en place des plans de protection, etc. De la session d'été 2020 à la session d'été 2021, le Grand Conseil s'est réuni hors les murs, dans les locaux de *BERNEXPO*, ce qui permettait notamment aux membres d'observer les règles de distance. Grâce à toutes ces dispositions, le Grand Conseil et ses organes ont pu traverser cette crise sans perdre leur *capacité d'agir*. Toutes les séances des commissions et des sessions ont notamment pu se tenir et toutes les affaires prêtes à être traitées être discutées, même si cela n'a pas été sans difficultés (ex : charge de travail supplémentaire, frein à la culture de la discussion lors des séances virtuelles des organes du Grand Conseil, report, dans certains cas, du débat à la seconde lecture). Ainsi, le Grand Conseil n'a à *aucun moment été interrompu dans son travail politique*².

Pour prendre ces décisions, la présidence et le Bureau du Grand Conseil se sont appuyés sur les compétences en cas d'urgence (présidence du Grand Conseil, art. 24 RGC³) et la disposition générale en matière de responsabilité et de compétence résiduelle (Bureau, art. 23 LGC⁴, art. 27, al. 5 RGC). Certaines possibilités d'action sont restées proscrites. L'absence de bases légales en ce sens empêchait notamment le Grand Conseil d'accorder le droit de vote à distance aux membres contraints pendant les sessions d'observer des consignes d'isolement ou de quarantaine en raison de la pandémie.

Dans ce contexte, il convient de noter que, le 26 novembre 2020, à la fin de la première semaine de la session d'hiver 2020, tandis que cinq membres du Grand Conseil se trouvaient en quarantaine à leur domicile, le Bureau a demandé au Conseil-exécutif d'édicter une ordonnance de nécessité autorisant les parlementaires à voter à distance en cas d'absence due au coronavirus. Compte tenu des délais serrés, seule une ordonnance de nécessité aurait permis de réaliser cela (cf. art. 91 ConstC⁵)⁶.

¹ Notamment le 9 novembre 2020, avec des directives détaillées quant à l'organisation des séances des organes du Grand Conseil pendant la pandémie.

² Voir à ce sujet l'éditorial du Rapport d'activité 2020 de la Commission de gestion.

³ Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC [RSB 151.211]).

⁴ Loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC [RSB 151.21]).

⁵ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC [RSB 101.1]).

⁶ Dans la doctrine, on trouve l'opinion selon laquelle les états d'urgence peuvent également porter sur d'autres choses que des biens de police, au sens où la réponse à un état de nécessité ne concerne pas seulement les états de fait causés par l'état d'urgence, mais aussi les conséquences de ces derniers. En outre, il est reconnu (par analogie avec la situation à la Confédération) qu'une réglementation autorisant la tenue de sessions virtuelles, que ce soit par conférence téléphonique ou par visioconférence, pourrait être édictée par ordonnance [parlementaire] de nécessité [cf. art. 173, al. 1, lit. c Cst.] ou par loi fédérale urgente car ce droit de nécessité vise à ce que les organes suprêmes de l'Etat puissent fonctionner. Et ce même si cela impliquait éventuellement – comme à la Confédération – une dérogation à un article constitutionnel [cf. art. 159, al. 1 Cst.], ce qui a priori ne serait pas le cas pour le canton de Berne [cf. art. 76 LGC] (Uhlmann, Felix, brève expertise du 3.4.2020 concernant l'organisation de sessions et de séances de commission lors de situations extraordinaires p. 12 ss. ; Stöckli, Andreas, *Regierung und Parlament in Pandemiezeiten*, dans : édition spéciale rds 2020, p. 9 ss., not. p. 41 s. ; Caroni, Andrea / Schmid, Stefan G., *Notstand im Bundeshaus*, AJP/PJA 2020, p. 710 ss., not. p. 719 s.).

Le Conseil-exécutif a rejeté cette demande, estimant que les conditions pour l'édiction d'une ordonnance de nécessité n'étaient pas réunies⁷. Selon lui, le parlement bernois ne perd pas sa capacité d'agir si certains de ses membres se trouvent dans l'impossibilité de participer aux activités du Grand Conseil pour des raisons de santé, d'isolement ou de quarantaine (art. 76 LGC), d'autant que le Grand Conseil peut reporter à une session ultérieure les affaires qui le nécessitent. Répondant à la demande écrite d'un membre du Grand Conseil, le Conseil-exécutif a déclaré que les conditions pour l'édiction d'une ordonnance de nécessité n'étaient pas réunies non plus pour la session de printemps 2021⁸. Parallèlement à cela, les groupes ont déclaré que, dans le cas où, avant cette session, il y aurait de multiples absences dues à la COVID-19 et, partant, des problèmes de représentativité, ceux-ci demanderaient au Grand Conseil d'interrompre la session si les absences au cours de celle-ci atteignaient un ordre de grandeur convenu au préalable⁹. Le cas de figure ne s'est pas présenté.

Le présent projet vise à créer les bases légales nécessaires pour que le *Grand Conseil puisse poursuivre son activité en situation de crise*. La réglementation devra couvrir tous les scénarios de situations de crise envisageables, sans se limiter à la gestion de la pandémie de coronavirus. Il s'agira dans un deuxième temps d'examiner, dans un projet distinct, dans quelle mesure il serait nécessaire, pour le Grand Conseil, que des adaptations soient apportées sur le plan institutionnel (examen du statut et de la participation du Grand Conseil dans les situations extraordinaires)¹⁰. Afin de mieux se préparer aux situations de crise, un projet séparé permet de garantir que le Grand Conseil peut poursuivre son activité en temps de crise, laquelle se limite à l'activité parlementaire, le but étant que les dispositions entrent en vigueur avec le changement de législature (1^{er} juin 2022). Pour les aspects institutionnels, des examens plus approfondis seront nécessaires.

3. Caractéristiques et objectif de la nouvelle réglementation

L'objectif du présent projet est double. D'une part, il s'agit de compléter les bases légales de manière à ce que le *Grand Conseil* et ses organes restent en mesure de délibérer et de prendre de décisions, et, partant, conservent leur *capacité d'agir*. D'autre part, il s'agit de définir sous quelles conditions en général il est possible pour les organes du Grand Conseil de tenir des séances *virtuelles* ou de décider par voie de circulation – une situation de crise n'étant pas en l'espèce une condition obligatoire.

A l'avenir, les membres du Grand Conseil auront la possibilité, en cas de nécessité, de **voter à distance pendant les sessions à titre exceptionnel** – lors d'une situation de crise mais aussi lorsque d'autres conditions restrictives seront remplies. Ainsi, les *séances du Grand Conseil continueront de se tenir en présence des membres, au sens où ils se réuniront dans un même lieu, tant que cela sera possible*. Car à côté des processus formalisés que sont le dépôt de motions, l'organisation du scrutin et le vote, les contacts directs et personnels sont indispensables pour se forger une opinion différenciée, trouver un consensus et aboutir à une décision – or, à distance, il est impossible ou en

⁷ Le Conseil-exécutif disposait alors d'une modalité extraordinaire pour la prise de décision, qui, pour sa part, se fondait uniquement sur une ordonnance de nécessité édictée par ce dernier (cf. art. 14 de l'ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures urgentes destinées à maîtriser la crise du coronavirus [OCCV], RSB 101.2 [Possibilité pour le Conseil-exécutif d'arrêter une décision en conférence téléphonique, en visioconférence ou par voie de circulation] Durée de validité de cette décision : un an).

⁸ Question du député Vanoni du 8 mars 2021 et réponse du Conseil-exécutif du 17 mars 2021 (<https://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acq/27f5b93be6074178883abdcd2bbb77f0-332/6/PDF/2021.STA.172-Beilage-F-224632.pdf> ; question 24).

⁹ Pour les affaires de première importance, les taux d'absence nécessaires auraient été « plus de 20 pour cent des membres du Grand Conseil ou plus de 30 pour cent des membres d'un groupe, mais au moins cinq membres » ; pour les affaires d'importance secondaire : « plus de 30 pour cent des membres du Grand Conseil ou plus de 50 pour cent des membres d'un groupe, mais au moins dix membres », configurations dans lesquelles les groupes concernés auraient pu également renoncer à initier une interruption. Seules seraient rentrées dans le « calcul » les absences liées aux mesures officielles ordonnées pour contrer la pandémie de COVID-19.

¹⁰ Voir déjà les explications détaillées dans le Rapport du Bureau du Grand Conseil du 18 mai 2020 concernant les mandats d'examen relatifs à la législation sur le Grand Conseil ainsi que l'intervention 125-2020 adoptée sous forme de postulat lors de la session d'hiver 2020 (Parlement numérique 2.0).

tout cas difficile d'établir des contacts de la même qualité. Ce qui se joue ici, c'est également la communication non-verbale, les échanges impromptus, informels et d'un groupe à l'autre que les membres du Grand Conseil peuvent avoir avant, pendant et après les séances, non seulement entre eux, mais aussi avec les collaborateurs et collaboratrices de l'administration, les membres du gouvernement ou les représentants et les représentantes des milieux intéressés. Cette coopération discursive née des échanges entre les personnes sur place, les débats et la confrontation des opinions politiques constituent l'essence-même du parlement.

La possibilité de voter à distance est conditionnée à une *situation de crise*, telle qu'une pandémie. D'autres situations de crise sont toutefois envisageables, par exemple : un tremblement de terre d'une magnitude importante, d'autres événements naturels extrêmes, une catastrophe nucléaire, une rupture d'approvisionnement ou une pénurie durable d'électricité. De plus, il doit y avoir un risque que la *représentativité des groupes ou des cercles électoraux au Grand Conseil* se trouve *fortement menacée* du fait des absences. Les obstacles au vote à distance sont volontairement élevés, le but n'étant pas à terme de permettre aux membres de recourir à la visioconférence ou à des solutions hybrides (en partie en présentiel, en partie à distance) par commodité (en permettant une connexion depuis un bureau ou une habitation secondaire, par exemple).

Un régime restrictif se justifie également car le Grand Conseil reste en mesure de délibérer et de prendre des décisions, et donc capable d'agir, pour autant que la majorité des membres soient présents (art. 76 LGC). A aucun moment durant la pandémie de COVID-19, la « validité des délibérations et des décisions » n'a été menacée. A la session d'automne 2020, un membre a dû pour la première fois rester chez lui pour observer une quarantaine obligatoire. A la session d'hiver 2020, cinq membres se trouvaient en quarantaine à la fin de la première semaine ; ils étaient 14 au total à la fin de la deuxième, avec une accumulation des cas au sein d'un même groupe (9 sur 39). Lors de la session de printemps 2021, seul un membre était à notre connaissance en quarantaine ; lors de la session d'été 2021, aucun. Globalement, ces taux d'absence ne diffèrent pas significativement des autres sessions. Il y a eu par le passé des sessions avec un plus grand nombre d'absences (ex : du 5 au 10 décembre 2019, 10 à 19 absences ont été recensées) et une accumulation de cas au sein d'un groupe (le 3 décembre 2019, là aussi, 9 sur 39 absences), mais il est vrai que ce n'était pas sur plusieurs jours d'affilée. Ces absences sont possibles et autorisées (art. 84 RGC), et les résultats des votes restent valides malgré l'absence de membres, même en cas de scrutin serré ou lorsque le ou la président·e du Grand Conseil doit faire usage de sa voix prépondérante (art. 76 LGC). A aucun moment non plus la représentativité du Grand Conseil n'a été menacée¹¹. A cet égard, on ne peut pas supposer non plus que chaque membre du Grand Conseil absent voterait simplement comme la majorité de son groupe ; les groupes votent souvent de façon ouverte, et les membres du Grand Conseil votent sans instructions (art. 82, al. 1, 1^{re} phrase ConstC, art. 14, al. 1, lit. a LGC).

A la différence des sessions, les **séances des organes du Grand Conseil** peuvent *sous certaines conditions* avoir lieu *à distance*, c'est-à-dire sans que les membres se réunissent physiquement. Cela s'explique par le fait que le nombre de participants et de participantes reste gérable – par exemple, dans des séances de commission impliquant 17 membres – et nettement en-dessous des 160 que compte le Grand Conseil. Il semble envisageable, dans un tel cadre, de se forger une opinion et d'aboutir à une décision par visioconférence, par exemple (pour les affaires de crédit peu complexes, notamment). De plus, les organes du Grand Conseil préparent « seulement » les affaires, dans presque tous les cas, et c'est au Grand Conseil qu'incombent les décisions. Le présent projet définit les conditions en vertu desquelles il est possible pour les organes du Grand Conseil de

¹¹ A la lumière de la déclaration d'intention des groupes concernant une éventuelle interruption de la session de printemps 2021 (cf. note 9), les membres du groupe particulièrement touché par des cas de quarantaine ayant dû s'absenter lors de la session d'hiver étaient au nombre de douze pour les affaires de première importance (et pas « seulement » 9), et même de 20 pour celles d'importance secondaire.

tenir des séances virtuelles – la confidentialité des séances de commissions, en particulier, doit pouvoir être garantie. En principe, les séances des organes du Grand Conseil doivent aussi avoir lieu « physiquement », c'est-à-dire en la présence des membres dans un même lieu. C'est pourquoi il est préalablement exigé que les séances virtuelles soient soumises à une autorisation du Bureau – pour une durée définie (en cas de situation de crise, de catastrophe ou d'autre nécessité). La décision du Bureau est finale, ce qui veut dire que le Grand Conseil n'a pas en plus à se prononcer.

4. Forme de l'acte législatif

Conformément à la Constitution, les normes fondamentales et importantes du droit cantonal sont édictées dans la forme de la loi, et cela inclut les grandes lignes de l'organisation et des tâches des autorités (art. 69, al. 4, lit. *d* ConstC). La loi sur le Grand Conseil regroupe en ce sens les règles relatives à l'organisation et aux tâches du Grand Conseil, à la procédure au sein du Grand Conseil (notamment en ce qui concerne le vote), ainsi qu'aux droits et aux obligations de ses membres (art. 2 LGC)¹². Le règlement du Grand Conseil (RGC) régit le fonctionnement du Grand Conseil et précise les dispositions de la LGC (art. 3 LGC).

Autoriser le *vote à distance* pendant les *sessions*, dans des situations exceptionnelles qui restent à déterminer, nécessite de revoir les modalités inhérentes à la validité du vote et influe sur la capacité à délibérer et à décider du Grand Conseil (cf. art. 76 et 77 LGC). Comme une telle modification touche à d'importantes dispositions de procédure du Grand Conseil, les grandes lignes doivent être réglées *dans la loi*. Les modalités pourront quant à elles être détaillées dans le RGC. Les règles relatives à l'organisation des *séances des organes du Grand Conseil* peuvent par contre être énoncées dans le RGC, car les règles de procédure du Grand Conseil ne s'appliquent aux organes du Grand Conseil qu'en l'absence de disposition contraire dans la législation sur le Grand Conseil dont le RGC fait partie (art. 71 LGC). Il est donc suffisant de régler la question au niveau du règlement. Le RGC contient déjà nombre de dispositions relatives aux séances des organes du Grand Conseil (ex : art. 46, 49 s. RGC), même chose pour les règlements des commissions (cf. art. 46, al. 3 RGC). Par ailleurs, la procédure est moins formalisée pour les organes du Grand Conseil que pour le Grand Conseil.

5. Droit comparé

Dans la plupart des parlements en Suisse, il n'y a aucune possibilité de voter à distance et la présence physique des députés et députées conditionne leur participation à la session. La situation liée au coronavirus a toutefois amené à étudier cette modalité de plus près et, parfois, à l'introduire.

A ce jour, seuls la Confédération, pour le Conseil national, deux cantons (FR, BL) et certaines communes ont légiféré en ce sens (état : juin 2021). Les dispositions pour le Conseil national, le parlement fribourgeois et le parlement communal de Berne ont été conçues spécifiquement pour faire face à la situation liée au coronavirus. Le canton de Bâle-Campagne, en revanche, est le premier à avoir élaboré des dispositions générales qui peuvent s'appliquer lors de situations de crise des plus diverses et qui permettent au parlement d'autoriser le vote à distance de ses membres à certaines conditions.

¹² Etant donné que, pour le canton de Berne, ces grandes lignes, parmi lesquelles les dispositions relatives aux sessions (art. 10, al. 1 LGC : « Le Grand Conseil se réunit périodiquement en session. ») ainsi qu'à la capacité du parlement à délibérer et à décider (art. 76 LGC : « La validité des délibérations et des décisions du Grand Conseil nécessite la présence de la majorité des membres. »), sont réglées dans la loi et non dans la Constitution cantonale (ce qui n'est pas le cas de la Confédération, cf. art. 151, al. 1 Cst., art. 159, al. 1 Cst.), la question d'une réforme constitutionnelle ne se pose pas d'emblée. La formulation des dispositions constitutionnelles sur le Grand Conseil est suffisamment ouverte (cf. en particulier art. 72 à 84 ConstC).

5.1 Confédération : Conseil national

Le 10 décembre 2020, l'Assemblée fédérale a décidé de compléter la loi sur le parlement (art. 10a LParl) afin que les membres du Conseil national puissent *voter à distance s'ils ont dû se mettre en isolement ou en quarantaine conformément aux instructions d'une autorité en raison du COVID-19*. La loi a pu entrer immédiatement en vigueur, soit le 11 décembre 2020, car la Constitution laisse à l'Assemblée fédérale une possibilité de « législation d'urgence » (art. 165 Cst.)¹³. Comme cela est exigé pour ce type de loi fédérale, elle ne s'applique que pour une brève période, soit jusqu'au 1^{er} octobre 2021 au plus tard.

Un membre du Conseil national qui souhaite voter malgré son absence doit en informer le secrétaire la veille de la séance. Les suffrages communiqués de cette façon sont saisis dans le système électronique en même temps que le vote des membres réunis. Le vote n'est pas répété si un député ou une députée n'a pas pu, pour des raisons techniques, communiquer son suffrage (art. 10a, al. 2 et 3 LParl). Il est possible de voter à distance mais pas d'intervenir ou de participer aux élections. *«Le projet dont il est question ici vise à garantir la représentativité des décisions prises par le Conseil national même lorsque plusieurs membres de ce dernier sont empêchés de participer physiquement aux séances du conseil en raison d'instructions d'une autorité en lien avec le COVID-19 »*¹⁴.

Il n'y a pas de réglementation similaire pour le Conseil des Etats. La raison évoquée est la représentativité des partis : celle-ci revêtait une plus grande importance au Conseil national, élu au scrutin proportionnel, qu'au Conseil des Etats. Les principes du système parlementaire suisse exigeraient la participation physique des membres aux délibérations¹⁵.

Dans la doctrine, cette réglementation – le vote à distance – a essuyé des critiques éparses venant de l'extérieur : s'il a été admis que ce type de vote peut être justifié dans la mesure où certaines conditions restrictives sont réunies (menace sur le rassemblement physique et restriction aux affaires importantes et urgentes), cela reste un pis-aller temporaire dans une situation extraordinaire (« mieux vaut un parlement virtuel que pas de parlement du tout »)¹⁶.

5.2 Canton de Fribourg

Le canton de Fribourg a permis, dès la fin mai 2020, de voter à distance, mais en réglant la question avec une simple ordonnance parlementaire, il ne disposait pas d'une base légale suffisante. Dans un deuxième temps, le canton de Fribourg a édicté une loi qu'il pouvait faire entrer en vigueur immédiatement, cette possibilité de « législation d'urgence » étant prévue dans la Constitution du canton de Fribourg (art. 92 ConstC-FR), comme dans celle de la Confédération (« loi du 17 novembre 2020 autorisant la participation à distance aux travaux du Grand Conseil pendant la pandémie de COVID-19 » [ROF 2020_146])¹⁷. Cette loi reste en vigueur « aussi longtemps que les circonstances particulières liées à la pandémie de COVID-19 l'exigent ». Le Bureau du Grand Conseil doit toutefois non seulement évaluer régulièrement la situation mais aussi déterminer, pour chaque session, si cette loi s'applique encore (art. 2 et 5).

¹³ Le canton de Berne ne dispose pas de « législation d'urgence » (cf. art. 74 ss. ConstC) ni ne connaît de droit de nécessité pour le parlement (ce qui n'est pas le cas pour le parlement fédéral, cf. art. 173, al. 1, lit. c Cst.). Le Conseil-exécutif peut toutefois édicter des ordonnances de nécessité (art. 91 ConstC).

¹⁴ Cf. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} décembre 2020, p. 2 (FF 2020 8963).

¹⁵ Cf. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} décembre 2020, p. 2 (FF 2020 8963).

¹⁶ Caroni, Andrea/Graf, Martin, *Abstimmen von zu Hause statt vom Bundeshaus*, in : *Parlament/Parlement/Parlamento* 1/2021, p. 3 ss.

¹⁷ Cf. Wickramasingam, Khirtana, *Vote et participation à distance au parlement fribourgeois : la démocratie en temps de pandémie*, in : *Parlament/Parlement/Parlamento* 1/2021, p. 32 ss. ; Martenet, Vincent, *La participation à distance aux débats et aux votes d'un parlement cantonal, spécialement dans le canton de Fribourg*, in : *Parlament/Parlement/Parlamento* 1/2021, p. 14 ss. ; expertise de Vincent Martenet du 10 septembre 2020 (Participation à distance aux débats et aux votes du Grand Conseil du canton de Fribourg).

Le canton de Fribourg autorise le vote à distance mais aussi une participation globale, au sens où les membres absents peuvent également intervenir. Seule exception : lorsque le vote a lieu par assis et levé ou au bulletin secret. Comme au Conseil national, la participation n'est toutefois autorisée que pour les membres qui ne peuvent le faire physiquement « *pour des raisons de santé attestées* » (art. 1).

5.3 Ville de Berne

La Ville de Berne autorise le vote à distance depuis mars 2021 grâce à un complément au règlement du parlement communal en vigueur jusqu'à fin 2021 (décret, cf. art. 49 du règlement d'organisation de la Ville de Berne). Cette autorisation vaut pour les membres du parlement communal qui doivent se mettre en *quarantaine ou en isolement conformément aux instructions d'une autorité en raison du COVID-19*, ceux qui sont testés positifs pendant la période d'isolement ou ceux qui attendent le résultat de leur test (art. 2a GRSR [SSBR 151.21], [traduction])¹⁸. Les interventions ne sont pas autorisées et les élections à distance sont également impossibles.

5.4 Canton de Bâle-Campagne

Le canton de Bâle-Campagne est le premier à avoir créé une réglementation, indépendante de la situation liée au coronavirus, qui n'est pas limitée dans le temps, et à avoir complété sa législation sur le parlement en ce sens en mai 2021. Ces dispositions sont entrées en vigueur à l'échéance du délai référendaire. Le canton a procédé à cette révision selon la procédure ordinaire alors qu'il avait la possibilité – comme la Confédération ou le canton de Fribourg, et à la différence du canton de Berne – de recourir à une « législation d'urgence » avec entrée en vigueur immédiate (cf. § 63, al. 4 ConstC-BL¹⁹).

En vertu de ce projet de loi, les membres du parlement cantonal peuvent, dans certaines circonstances, et en *situation de crise*, voter à distance, étant entendu que la barre a volontairement été fixée haut, car les sessions doivent en principe toujours se tenir en la présence des membres si cela est possible. Il est expressément exclu que les séances parlementaires de Bâle-Campagne prennent la forme de visioconférences ou d'événements similaires ou hybrides « car cela va à l'encontre de l'esprit d'un parlement, qui se nourrit des échanges directs réciproques »²⁰. La condition est qu'une situation de crise se présente, que les *absences risquent d'être nombreuses* et que le *rapport de forces entre les groupes ou la représentation d'un cercle électoral sont fortement menacés* (cf. § 57a, al. 1 LRG [SGS 131], [traduction]). « *L'objectif... du présent projet... n'est pas d'apporter une solution qui vaudra uniquement pour la situation liée au coronavirus. Il s'agit davantage de créer la réglementation qui permettra plus généralement de voter lors de situations de crise (outre les pandémies, d'autres catastrophes naturelles graves pourraient être envisagées, notamment les tremblements de terre). La présence physique à la séance doit toutefois rester la règle pour participer, c'est pourquoi les exigences pour obtenir le droit de voter à distance sont très élevées* »²¹.

¹⁸ Une disposition à l'échelon d'une ordonnance parlementaire pouvait régler la question, car toutes les autres dispositions relatives au parlement communal sont également réglées à ce niveau, comme par exemple dans l'article 2 relatif au quorum du parlement (parallélisme du niveau normatif). En vertu du règlement d'organisation communal, le règlement du parlement communal n'est pas soumis au référendum (cf. art. 37, lit. a en rel. avec art. 49 GO [SSSB 101.1]), ce qui est pourtant une possibilité prévue par la loi cantonale sur les communes (art. 14, al. 1 LCo, art. 23 LCO a contrario [RSB 170.11]).

¹⁹ Dans le canton de Bâle-Campagne, les décisions sur les affaires urgentes sont prises à la majorité des deux tiers des membres du parlement présents (comme dans les Grisons [art. 20 ConstC-GR] ou dans le canton de Berne, pour les affaires traitées à huis clos [art. 11, al. 2 LGC]).

²⁰ Cf. Projet de la direction du parlement cantonal de Bâle Campagne au parlement cantonal du 11.3.2021, p. 4 s. [traduction].

²¹ Cf. Projet de la direction du parlement cantonal de Bâle Campagne au parlement cantonal du 11.3.2021, p. 4 [traduction].

C'est à la direction du parlement cantonal qu'il incombe de décider, à une majorité aux deux tiers, et en motivant sa décision, si le parlement fait face à une situation de crise et si les autres critères sont remplis. La décision s'applique immédiatement mais doit être confirmée par le parlement à sa prochaine séance pour bénéficier d'un soutien plus large. Si le parlement refuse de confirmer, la décision est renvoyée à une séance ultérieure. Parmi les exigences élevées figure notamment le fait que le vote à distance ne peut être autorisé que pour trois séances d'affilée au maximum²². Enfin, il n'est possible *que de voter à distance* ; l'exercice des autres droits parlementaires nécessite une présence physique au parlement cantonal. Là non plus, les votes ne sont pas répétés, si un député ou une députée n'a pas pu, pour des raisons techniques, communiquer son suffrage (§ 57, al. 2 à 6 LRG et § 86 GO-LR [SGS 131.1]).

6. Commentaire des articles

Article 77a (nouveau) LGC et article 105a (nouveau) RGC : vote à distance en situations de crise durant la session

D'un point de vue *systématique*, il est pertinent d'intégrer la disposition de l'**article 77a (nouveau) LGC** relative au vote à distance lors des sessions directement à la suite des prescriptions existantes concernant la validité des délibérations et des décisions (art. 76 LGC) et le vote (art. 77 LGC). En vertu de l'article 76 LGC, le Grand Conseil est en mesure de délibérer et de décider lorsque la majorité de ses membres sont présents. L'article 77 règle les principes relatifs au vote.

Le nouvel article 77a LGC ouvre la possibilité du vote à distance pendant les sessions lorsqu'une situation de crise se présente. Il constitue donc une *norme d'exception* par rapport aux autres dispositions légales (il est par exemple uniquement possible de voter à distance, et donc exclu d'élire [art. 80 ss. LGC] ou de demander la parole [art. 14, al. 1, lit. a LGC] à distance, et l'obligation de participer aux séances est également relativisée [art. 15, al. 1, lit. b LGC²³]). Lorsque les membres du Grand Conseil font usage du vote à distance, ils sont considérés comme présents pour ces affaires, ainsi que pour le quorum nécessaire à la validité des délibérations et des décisions (cf. art. 76 LGC), et touchent en principe des indemnités comme d'ordinaire (art. 77a, al. 3 en relation avec les art. 124 ss. RGC [sans indemnité de repas et de nuitée]). Pour les élections, ils ne sont pas considérés comme présents car ils n'ont pas la possibilité d'y participer à distance (voir également l'art. 80, al. 2 LGC).

La condition, d'un point de vue *formel*, est que le Bureau autorise le vote à distance par une décision à la majorité des deux tiers (1^{re} phrase de l'al. 1) en justifiant en quoi il s'agit d'une situation de crise, en présentant les critères relatifs à la représentativité et en fixant les exigences techniques relatives au vote (al. 2). Le Bureau peut autoriser le vote à distance pour deux sessions consécutives au maximum à chaque fois, et ce à plusieurs reprises (al. 4, lit. b). La décision du Bureau est applicable immédiatement (al. 4, lit. a). La décision du Bureau n'a pas à être confirmée par le Grand Conseil. La décision, tirée d'une approche globale, appartient au Bureau, organe de direction politique et stratégique du Grand Conseil (art. 23 LGC). Cette disposition protège la fiabilité et la crédibilité du parlement. Le Bureau est donc seul compétent pour décider (art. 33a RGC [sous réserve uniquement des attributions de la présidence du Grand Conseil en cas d'urgence, selon l'art. 24, al. 1, lit. c1 [nouveau] RGC]). Ces *exigences*, de pair avec les autres critères restrictifs (cf. al. 1, lit. a et b), visent à ce que *le vote à distance ne soit utilisé qu'en cas de nécessité* car, dans le cas contraire, la capacité d'agir du Grand Conseil serait sérieusement menacée (« ultime recours »). Les sessions doivent en effet se tenir dans la mesure du possible en présence des membres, puisque cela constitue l'essence-même du parlement (cf. ch. 3, 2^e §). En outre, le vote à distance instaure

²² En règle générale, le parlement cantonal de Bâle-Campagne siège deux fois par mois (<https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/sitzungen>, consulté le 26.4.2021).

²³ Voir à ce propos l'art. 84, al. 2 RGC ; il était déjà possible et autorisé de s'absenter auparavant.

deux catégories de membres au sein du Grand Conseil : ceux qui jouiraient de tous leurs droits et les autres. C'est pourquoi il faut éviter autant que possible d'y recourir, même si cette solution reste préférable, en cas de crise, à une suspension totale des séances parlementaires.

La condition cumulative, d'un point de vue *matériel*, est qu'il y ait une situation de crise et que les absences causées par cette situation menacent fortement la représentativité des groupes ou des cercles électoraux au sein du Grand Conseil (art. 77a, al. 1, lit. a et b LGC). Le terme de « situation de crise » (lit. a) renvoie à une notion juridique indéterminée dont les contours restent sciemment imprécis dans le texte de loi, car il est difficile de prévoir toutes les situations de crise qui pourraient se présenter un jour. La disposition doit pouvoir être applicable dans toute situation de crise : il peut s'agir de pandémies, de catastrophes naturelles ou nucléaires, de pénuries d'électricité ou autres. L'exigence d'une menace pour la « *représentativité des groupes ou des cercles électoraux au sein du Grand Conseil* » (lit. b) s'explique par le fait que les absences isolées des membres du Grand Conseil ne portent a priori pas préjudice à la représentativité²⁴, ce n'est que lorsqu'elles sont fortement concentrées qu'elles deviennent problématiques. Si des groupes ou cercles électoraux venaient à s'absenter du Grand Conseil sur une longue durée, cela poserait un problème sur le plan démocratique car le Grand Conseil ne représenterait plus fidèlement la population. La représentativité se limite aux groupes et aux cercles électoraux et ne s'étend pas à d'autres aspects, comme l'âge ou le sexe²⁵, car le Grand Conseil est élu selon le mode proportionnel dans des cercles électoraux (art. 73 ConstC, art. 63 LDP). Il est donc justifié de ne retenir que ces deux critères, conformément au mode d'élection, et de présupposer également une certaine taille pour les partis (il faut cinq membres du Grand Conseil pour un groupe, cf. art. 32 LGC). Il appartient au Bureau de juger dans un cas d'application dans quelle mesure la représentativité serait concrètement menacée. Comme pour la notion de « situation de crise », il n'est pas possible de le prévoir ou de le déterminer au préalable avec précision, d'autant que cela dépend concrètement de la situation de crise, ce qui explique la marge de manœuvre laissée. La déclaration d'intention des groupes pour la session de printemps 2021 peut cependant donner certaines indications pour ce qui est de la représentativité des groupes²⁶.

D'un point de vue *technique*, le Bureau fixe les exigences nécessaires de manière exhaustive (art. 77a, al. 2, lit. c LGC)²⁷. La technique utilisée doit garantir l'authentification des membres du Grand Conseil et la transmission correcte et transparente des résultats de vote, ainsi que prendre en compte les exigences en matière de sécurité de l'information. Pour garantir la capacité d'agir du Grand Conseil, la loi ne peut pas énoncer ici de directives précises, car la possibilité adaptée, concrète, dépendra en grande partie de l'état de la technique. A l'heure actuelle, serait envisageable, par exemple, une activation par téléphone avec identification par un ou une collègue du même groupe, un scrutateur ou une scrutatrice. En fonction des possibilités de connexions techniques, les conférences téléphoniques ou visioconférences seraient aussi des solutions envisageables (ex : avec les programmes actuels que sont Skype for Business, Teams, Zoom). Quelle que soit la solution choisie, elle doit garantir également que le vote soit réalisé correctement et en toute transparence, ce qui nécessite que le vote soit communiqué en même temps que le vote des autres membres du Grand Conseil (cf. à ce sujet art. 105a, al. 3 RGC). Dans la même logique, un vote n'est pas répété si un membre n'a pas pu, pour des raisons techniques, communiquer son suffrage

²⁴ Il y a toujours eu des absences dans les rangs des député-e-s (ex : lorsque des séances coïncident avec des rendez-vous professionnels, des vacances ou des séjours à l'étranger, ou en cas de maladie, d'accident ou de congé maternité), et cela ne nuit pas et n'a jamais nui à la capacité à agir du Grand Conseil, tant que plus de la moitié des membres sont/étaient présents (pour de plus amples détails sur la question de la représentativité, voir ch. 3, avant-dernier §).

²⁵ Du point de vue linguistique, il convient de signaler que le Jura bernois serait pris en considération en sa qualité de cercle électoral (à part entière).

²⁶ Cf. note 9.

²⁷ Comme expliqué précédemment dans les commentaires, le Bureau est seul compétent pour décider. Un pilotage excessif par des motions d'ordre au Grand Conseil est exclu, notamment en raison des exigences techniques que cela impliquerait.

(cf. art. 105a, al. 3 RGC). La confiance dans l'activité parlementaire serait entachée si les votes étaient constamment répétés.

Au niveau du règlement, certaines dispositions d'exécution relatives au vote à distance viennent également s'ajouter avec l'**article 105a (nouveau) RGC**.

D'un point de vue *systématique*, il est pertinent que ces dispositions viennent à la suite des règles existantes concernant le vote (cf. art. 103 à 105 RGC) – comme pour la loi. Il s'agit là aussi de prescriptions d'exception par rapport aux autres dispositions.

Du point de vue du *contenu*, le règlement établit, d'une part, que les membres du Grand Conseil doivent être informés de la possibilité de voter à distance et comment cette information doit leur être transmise (communication par les Services parlementaires de la décision du Bureau [al. 1]) et, d'autre part, que les membres du Grand Conseil qui sont absents en raison de la situation de crise et non pour d'autres motifs²⁸ qui souhaitent voter à distance doivent, pour des raisons organisationnelles, prévenir la veille (al. 2). Les suffrages communiqués à distance sont saisis en même temps que le vote au sein du Grand Conseil (al. 3, 1^{re} phrase) pour que les membres du Grand Conseil votent tous dans les mêmes conditions. Enfin, comme cela est réglé expressément au Conseil national et dans le canton de Bâle-Campagne, le vote n'est pas répété si un membre n'a pas pu, pour des raisons techniques, communiquer son suffrage (al. 3, 2^e phrase) ; la confiance dans l'activité parlementaire serait entachée si les votes étaient constamment répétés. S'il n'y a pas de vote à distance, cela n'entre pas dans le calcul du quorum (cf. art. 76 LGC).

Article 77b (nouveau) LGC et article 105b (nouveau) RGC : Décision par voie de circulation en situations de crise durant la session

Du point de vue *systématique*, il est pertinent d'intégrer la disposition de l'**article 77b (nouveau) LGC** directement à la suite de la prescription d'exception relative au vote à distance en situation de crise (cf. voir également les commentaires relatifs à la systématique pour l'art. 77a LGC).

Le nouvel article 77b LGC règle le vote *exceptionnel par voie de circulation*, lors de situation de crise, pour les affaires du Grand Conseil (affaires en séance plénière/session). A première vue, il peut paraître étrange qu'un parlement puisse prendre des décisions par voie de circulation, car une telle procédure, en plus d'être en contradiction avec le caractère direct des délibérations et l'essence même du parlement (cf. détails à ce propos sous ch. 3, 2^e §), ne permet pas nécessairement aux suffrages d'être communiqués simultanément. En effet, lors d'une procédure par voie de circulation, seul un délai peut être fixé pour la communication du vote. Toutefois, étant donné que des situations de crise pourraient se produire où il serait impossible pour les membres du Grand Conseil de se réunir physiquement comme de voter à distance au moyen de dispositifs électroniques (ex : à cause d'une pandémie et d'une pénurie d'électricité²⁹), le Bureau du Grand Conseil doit avoir comme solution de secours ultime la compétence exclusive³⁰ d'autoriser un vote par voie de circulation – à condition que, sans ça, la validité des délibérations et des décisions serait menacée, que l'affaire nécessite une décision d'urgence et qu'elle se prête à une procédure par voie de circulation (au sens où une simple adoption est nécessaire) (cf. conditions cumulatives à remplir de

²⁸ Cf. note 24 sur les autres absences.

²⁹ Voir à ce sujet, dans Exercice du Réseau national de sécurité 2014, le scénario « Pandémie de grippe et pénurie d'électricité ». Concernant les pannes de courant prolongées, les catastrophes, voir également le communiqué de presse de la Direction de la sécurité du 6 mai 2021 sur les points de rencontre d'urgence pour la population du canton de Berne, lesquels feront également office d'antennes, ce qui permettra notamment de mettre en place un réseau radio autonome des autorités et des organisations de secours.

³⁰ Dans un tel cas de figure, le Grand Conseil ne se réunit pas du tout.

l'al.1, lit. a à d). L'enjeu ici est de pouvoir voter, dans un tel cas de figure, même sans électricité³¹ (ex : vote par correspondance, coursiers). S'il est nécessaire de procéder à des élections par voie de circulation, ce qui est difficilement concevable aujourd'hui, les directives énoncées précédemment s'appliqueraient par analogie.

Aux conditions *matérielles* s'ajoutent des conditions *formelles* : le Bureau doit décider de recourir à une telle procédure de vote à la majorité des deux tiers (al. 1, phrase introductive). Il doit en outre justifier dans quelle mesure les conditions matérielles (al. 1, lit. a à d) sont remplies (al. 2, lit. a)³². La technique utilisée doit garantir l'authentification des membres du Grand Conseil (par un numéro d'identification unique [AVS, assurance-maladie, compte bancaire, etc.] et la transmission correcte des résultats de vote, ainsi que prendre en compte les exigences en matière de sécurité de l'information. Aucune directive concrète n'est spécifiée pour permettre d'opter pour la technique la plus adaptée. Un vote n'est pas répété si un membre n'a pas pu, pour des raisons techniques ou logistiques (difficulté à être joint), communiquer son suffrage (cf. art. 105a, al. 3 RGC). La confiance dans l'activité parlementaire serait entachée si de tels votes étaient constamment répétés.

Au niveau du règlement, certaines dispositions d'exécution relatives au vote à distance viennent également s'ajouter avec l'**article 105b (nouveau) RGC**.

D'un point de vue *systématique*, il est pertinent d'intégrer la disposition de l'article 105b (nouveau) LGC directement à la suite de la prescription d'exception relative au vote à distance en situation de crise (cf. voir également les commentaires relatifs à la systématique pour l'art. 105a RGC).

Du point de vue du *contenu*, le règlement fixe de façon plus détaillée la manière dont se déroule le vote par voie de circulation (après décision du Bureau, les membres du Grand Conseil reçoivent des informations sur la procédure par voie de circulation [al. 1], conduite par le président ou la présidente du Bureau [al. 2, lit. a] avec l'assistance des Services parlementaires [al. 2, lit. b], communication des résultats de vote [al. 4]). Comme pour le vote à distance (art. 77a LGC, art. 105a RGC), un vote n'est pas répété afin de ne pas entacher la confiance dans l'activité parlementaire si un membre n'a pas pu, pour des raisons techniques, communiquer son vote (cf. 3^e §).

Article 108a (nouveau) RGC : séances virtuelles des organes du Grand Conseil et procédure par voie de circulation

A la différence des sessions, les séances des *organes du Grand Conseil* doivent pouvoir se faire *aussi virtuellement* sous certaines conditions, soit exceptionnellement sans la présence physique des membres du Grand Conseil ou, selon la pratique plus traditionnelle jusque-là, par voie de circulation. La raison est la même que celle donnée précédemment : dans ce cadre, le nombre de participants et participantes au sein des organes du Grand Conseil reste encore gérable et il apparaît possible de se forger une opinion et d'aboutir à une décision « en virtuel » pour les affaires peu complexes. De plus, sauf dans de rares exceptions, les organes du Grand Conseil ne font « que » préparer les affaires, et c'est au Grand Conseil qu'incombent les décisions. Etant donné que les séances des organes du Grand Conseil se *tiennent en principe « physiquement »*, le règlement encadre sous quelles conditions des séances autres qu'en présentiel ou des décisions par voie de circulation peuvent exceptionnellement les remplacer³³.

D'un point de vue *systématique*, il est pertinent d'introduire les directives à la fin du chapitre 8 (Procédure au Grand Conseil), après l'article 108 RGC, dans un nouveau *paragraphe 8.12* intitulé

³¹ Notamment aussi en cas de cyberattaques.

³² Les motions d'ordre ne peuvent pas annuler cela.

³³ Le règlement reprend essentiellement les directives, conformément à la décision du Bureau du Grand Conseil du 9 novembre 2020 relative à l'organisation des séances des organes du Grand Conseil pendant la pandémie de coronavirus.

« Séances virtuelles des organes du Grand Conseil et procédure par voie de circulation ». Comme expliqué précédemment, une réglementation au niveau du RGC suffit³⁴.

Du point de vue du *contenu*, il convient tout d'abord de rappeler que les séances des organes du Grand Conseil ont également lieu, en principe, en présence de leurs membres – au sens où ils se réunissent tous en un même lieu (al. 1).

L'alinéa 2 autorise cependant que des séances aient *exceptionnellement* lieu *virtuellement* (ex : par conférence téléphonique ou visioconférence). Cependant – pour s'assurer que de telles séances sont considérées comme s'avérant nécessaires dans une perspective globale – une condition est posée : le Bureau du Grand Conseil décide d'autoriser la tenue de séances virtuelles pour une période définie [cf. al. 2, lit. a], en cas de situation de crise, par exemple, ou d'autre nécessité [ex : impossibilité de se rassembler, urgence majeure]. Le Bureau est seul compétent pour décider³⁵. Si le Bureau, par sa décision, rend les séances virtuelles des organes du Grand Conseil en principe possible, d'autres conditions cumulatives doivent être remplies en sus dans le cas concret. Premièrement, l'organe du Grand Conseil doit pour chaque séance *décider au préalable* d'opter pour une solution virtuelle (al. 2, lit. b), sachant que cette décision peut se prendre par voie de circulation. Deuxièmement, les affaires à traiter doivent se prêter à un tel format (al. 2, lit. c ; ex : envisageable pour de simples prises de connaissance, des affaires de crédit simples, de brèves consultations sur un texte de loi, mais pas pour des affaires plus complexes ou ayant trait à la surveillance). Troisièmement, la *confidentialité* des séances et des documents faisant l'objet de délibérations des organes du Grand Conseil (art. 12, al. LGC, art. 4 LIn) doit absolument rester *garantie*, c'est pourquoi le travail ne peut s'effectuer qu'avec la plateforme informatique sécurisée et conforme à la protection des données mise à disposition par le canton (ce qui correspond actuellement à l'« Environnement de travail GC » ; cf. al. 2, lit. d). De plus, les personnes participant à la séance doivent également veiller à la confidentialité et à la protection des données (locaux, etc.) (al. 2, lit. e) ; le secret professionnel s'applique également aux tiers ; les documents et délibérations sont confidentiels. Les séances où des membres seraient présents physiquement et d'autres à distance ne sont pas exclues d'emblée, même si, dans une telle configuration, les possibilités de délibérer et de faire valoir son point de vue ne se présentent pas de la même façon pour tous les membres participants³⁶.

En outre, les organes du Grand Conseil peuvent décider *exceptionnellement* de statuer sur une affaire par écrit, par *voie de circulation*, pour autant que la décision soit urgente et ne puisse pas attendre la prochaine séance (al. 3, lit. a). De plus, (en condition cumulative), l'affaire doit se prêter à un tel mode de décision (al. 3, lit. b). Ce qui est envisageable notamment pour une affaire de crédit qui ne fait l'objet d'aucune opposition et ne nécessite (plus) aucune véritable discussion ou pour une adoption purement formelle d'un texte de loi dont le contenu a déjà été discuté lors d'une séance précédente et qui a peut-être fait l'objet de modifications purement rédactionnelles. Pour ce type d'affaires aussi, la confidentialité et la protection des données doivent être assurées (al. 3, lit. c). Les organes du Grand Conseil peuvent du reste établir eux-mêmes sous quelles autres conditions ils souhaitent autoriser les décisions par voie de circulation (ex : en raison d'une décision de la présidence, de la direction ou de la majorité de l'organe du Grand Conseil concerné) et quel moyen est utilisé (ex : par courrier postal, courriel, chat). En cas d'échange par voie électronique, seule l'utilisation des outils informatiques mis à disposition par le canton est autorisée.

Le Bureau du Grand Conseil peut enfin apporter des précisions à ces directives (al. 4 et art. 33b RGC). En cas d'urgence, cette compétence incombe à la présidence du Grand Conseil (art. 24, al. 1, lit. e RGC), qui détermine également la période durant laquelle il est possible pour les organes du Grand Conseil de tenir des séances virtuelles (al. 2, lit. a).

³⁴ Cf. chiffre 4, dernier paragraphe.

³⁵ Les motions d'ordre adressées au Grand Conseil et une décision du Grand Conseil (cf. art. 91 RGC) seraient exclues d'emblée car l'ordre ou la procédure dans la salle du Grand Conseil ne seraient pas affectés ; la présente disposition serait de toute façon une « *lex specialis* » qui prime sur d'autres dispositions du RGC.

³⁶ En cas de vote à distance lors d'une session, il y a aussi un système mixte. Cette solution n'est d'ailleurs admissible a priori que dans des cas absolument exceptionnels et est envisagée uniquement comme alternative à un renoncement total à une session.

Article 17 RGC, article 24 RGC, article 33a (nouveau) RGC, article 33b (nouveau) RGC : Attributions du président/de la présidente du Grand Conseil, de la présidence du Grand Conseil et du Bureau

Ces dispositions précisent les attributions et les compétences du président/de la présidente du Grand Conseil, de la présidence du Grand Conseil et du Bureau au regard de la logique de la législation existante et des nouvelles dispositions précédemment énoncées. Il s'agit d'adapter en conséquence les portefeuilles de tâches des organes cités.

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et d'autres planifications importantes

Le projet ne figure pas dans le programme gouvernemental de législature 2019-2022. La situation liée au coronavirus a mis en évidence la nécessité d'agir et de réglementer.

8. Répercussions financières

Le projet n'a aucune répercussion sur les finances.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a aucune répercussion sur le personnel ni de répercussions notables sur l'organisation.

10. Répercussions sur les communes

Le projet n'a aucune répercussion sur les communes.

11. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a aucune répercussion sur l'économie.

12. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation s'est déroulée dans des délais plus courts, d'une part parce qu'il est urgent que le Grand Conseil puisse poursuivre son activité en situation de crise et d'autre part, parce que le projet ne concerne que l'activité parlementaire et est donc dans l'ensemble d'une importance relativement secondaire³⁷.

Au total, sont parvenues 34 réponses d'autorités, de partis, du syndicat de communes, des communes et de conférences régionales, parmi lesquels 13 participants et participantes à la consultation ont renoncé à

³⁷ Dans le cadre de la modification de la loi d'organisation (LOCA), au printemps 2021, destinée à créer les bases juridiques permettant aux membres du Conseil-exécutif de se concerter sans se réunir physiquement ou sans être tous présents, il a été considéré préférable de renoncer à toute procédure de consultation. Cf. explications détaillées : art. 5, al. 2 et art. 9, al. 2 de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultations et de corapport (OPC, RSB 152.025).

faire des remarques sur le contenu. *Toutes les entités* qui se sont exprimées sur le projet l'ont *approuvé* dans les grandes lignes, notamment les partis et le Conseil-exécutif. Personne n'a rejeté le projet.

Parfois, certaines précisions ont été proposées, lesquelles ont pour la plupart pu être prises en compte. Alors que l'UDC n'a adopté le projet qu'au sens d'une exception et rejetterait une extension allant au-delà des situations d'urgence, le PS et les Vert·e·s ont demandé à étendre le vote à distance et par voie de circulation au-delà des situations de crise, ou tout du moins à examiner cette possibilité. Pour le moment, le vote à distance durant la session et par voie de circulation n'est sciemment rendu possible qu'en situations de crise. Le présent projet ne porte pas sur une extension. Par ailleurs, le PS, les Vert·e·s et le PEV ont mentionné la situation des députées en congé maternité et ont demandé d'une part que le vote à distance soit autorisé pour les députées en congé maternité (PS et Vert·e·s) et d'autre part que les autorités cantonales s'engagent au niveau national pour une modification des dispositions légales (PEV). La problématique d'une possible perte de l'allocation de maternité lors d'une reprise anticipée de l'activité professionnelle doit être réglée au niveau fédéral ; une commission est déjà au travail à la Confédération pour élaborer un projet allant dans ce sens, sur la base de trois initiatives cantonales déjà déposées. Les Vert·e·s ont en outre proposé que la décision du Bureau sur le vote à distance puisse être prise à la majorité simple. Comme le vote à distance n'est prévu qu'en dernier recours, la majorité des deux tiers est conservée pour la décision du Bureau afin que l'exigence demeure élevée. Le Centre a remis en question la nécessité de la confirmation de la décision du Bureau par le Grand Conseil. Elle sera désormais abandonnée. Il appartient au Bureau seul, en tant qu'organe de direction politique et stratégique du Grand Conseil (art. 23 LGC), qui en raison de sa composition y est pleinement légitimé, de prendre la décision du vote à distance en dernier ressort. Par conséquent, le Grand Conseil ne pourra pas non plus prendre cette décision si le Bureau a refusé le vote à distance. Cela irait à l'encontre de la fiabilité et de la crédibilité du parlement, si des modalités de vote à distance pouvaient encore être décidées au début de la session. Une nouvelle discussion et une proposition de discussion au sein du Bureau restent toutefois possibles. Les Vert·e·s ont en outre proposé que le Bureau élabore une base légale qui autoriserait l'introduction du certificat COVID pour le fonctionnement du Grand Conseil. Une telle réglementation devrait au minimum être ancrée au niveau de la loi et ne pourrait pas entrer en vigueur immédiatement, contrairement à la Confédération, car le canton de Berne ne dispose pas d'une possibilité de législation d'urgence. Finalement, le CJB et le CAF ont encore mentionné l'importance de garantir le bilinguisme dans la mise en œuvre, ce dont sera surtout chargé le Bureau du Grand Conseil. Des indications plus détaillées sur les consultations sont disponibles dans le rapport d'évaluation correspondant³⁸.

13. Proposition

Le Bureau propose au Grand Conseil d'adopter le projet.

Le projet doit pouvoir entrer en vigueur au 1^{er} juin 2022. Aussi est-il demandé de renoncer à la seconde lecture (art. 75, al. 3 LGC)³⁹.

Berne, le 15 novembre 2021

Au nom du Bureau du Grand Conseil,
le président : *Hervé Gullotti*

³⁸ Cf. <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/gr/gr/downloads_publikationen.html>.

³⁹ Les décrets comme le règlement du Grand Conseil sont délibérés en une seule lecture (art. 75 LGC e contrario). Une entrée en vigueur au 1^{er} juin 2022 ne sera possible que dans la mesure où le changement de loi ne fait l'objet d'aucun référendum.