

RAPPORT DU BUREAU AU PARLEMENT
RELATIF À UNE MODIFICATION DE LA LOI D'ORGANISATION DU
PARLEMENT RELATIF À L'ACCÈS AUX SÉANCES EN PÉRIODE DE
PANDÉMIE DE COVID-19

du 7 décembre 2021

Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Bureau du Parlement a l'honneur de vous soumettre une proposition de modification urgente de la loi d'organisation du Parlement qui vise à introduire l'exigence du certificat sanitaire pour l'accès à l'Hôtel du Parlement lors des séances plénières.

1. Motifs de la modification

Depuis son apparition en Suisse à la fin de l'hiver 2020, la pandémie de COVID-19 a bousculé le fonctionnement de nos sociétés. Elle a aussi modifié profondément le fonctionnement des organes politiques et administratifs. Les législatifs se sont retrouvés d'abord dans l'impossibilité de siéger au vu des mesures de protection sanitaires mises en œuvre. C'est ainsi que le Parlement jurassien n'a plus pu siéger du 5 mars au 26 mai 2020. Après une délocalisation dans une halle de gymnastique, un bref retour dans ses murs, une nouvelle délocalisation durant 9 mois à la halle des expositions, le Parlement jurassien est de retour dans sa salle depuis le 1^{er} septembre 2021 seulement.

Face à la situation incertaine dans laquelle les législatifs sont plongés au gré des mesures sanitaires déployées, il apparaît opportun au Bureau, dans l'objectif de pouvoir continuer à siéger dans la salle du Parlement et de protéger au mieux les membres du Parlement, du Gouvernement, le personnel, la presse et les visiteurs, de pouvoir exiger la présentation du certificat sanitaire pour accéder à l'Hôtel du Parlement lors des séances plénières. Afin de respecter le droit constitutionnel d'un élu à siéger, des conditions particulières doivent toutefois être prévues pour les députés qui ne disposeraient pas du certificat et refuseraient le test.

Dans le contexte actuel, avec l'obligation du port du masque imposé dans les lieux clos, l'introduction du certificat sanitaire ne changerait pas fondamentalement la situation, si ce n'est qu'elle permet de s'assurer que la très grande majorité des personnes qui fréquentent l'Hôtel du Parlement lors des sessions est immunisée ou a été testé négative au COVID-19. Dans la perspective, que tout le monde espère, d'une amélioration de la situation sanitaire, l'obligation du port du masque pourrait à l'avenir être levée pour les détenteurs d'un certificat sanitaire dans les lieux clos, ce qui rendrait la participation aux séances du Parlement plus agréable. La modification légale proposée aurait alors tout son sens.

2. Détails de la modification légale

L'ordonnance fédérale COVID-19 situation particulière (RS 818.101.26) prévoit à son article 19 des dispositions particulières pour les législatifs communaux, cantonaux et fédéraux. Ils ne sont par exemple pas limités quant au nombre de participants. Le rapport explicatif du Département

fédéral de l'intérieur (version du 8 octobre 2021, p. 25) prévoit par ailleurs au sujet de l'article 19, alinéa 1 : *Certaines manifestations ne sont pas soumises à une limitation du nombre de personnes, le plan de protection prévu à l'article 10 étant toutefois obligatoire. Conditionner l'accès à la présentation d'un certificat n'est pas autorisé. C'est le cas des assemblées politiques législatives aux niveaux fédéral, cantonal et communal (p. ex. Landsgemeinden, assemblées communales, parlements cantonaux et communaux, séances de commissions), (...). Les rassemblements des partis politiques ne sont pas considérés comme assemblées politiques.* S'il n'est donc pas permis d'exiger le certificat sanitaire pour les personnes ayant le droit, respectivement l'obligation de participer à des séances de législatif, plusieurs parlements ont tenu à imposer cette exigence pour l'accès à leur bâtiment, en prévoyant un régime particulier pour les élus.

C'est ainsi le cas des Chambres fédérales qui imposent désormais le certificat COVID-19 pour accéder au Palais du Parlement. Cette obligation a été insérée dans la loi sur l'assemblée fédérale (RS 171.10), par l'ajout de l'article 69a lors de la modification du 1^{er} octobre 2021 (en vigueur du 2 octobre 2021 au 31 décembre 2022). Cet article est formulé ainsi :

¹ *Toute personne âgée de 16 ans ou plus n'a accès au Palais du Parlement que sur présentation d'un certificat COVID-19 valide conformément à l'art. 6a de la loi COVID-19 du 25 septembre 2020. La Délégation administrative peut suspendre cette mesure si la situation épidémiologique le permet.*

² *Pour les personnes qui doivent impérativement avoir accès au Palais du Parlement, les coûts des tests éventuellement nécessaires à l'établissement du certificat sont remboursés. La Délégation administrative détermine les catégories de personnes ayant droit au remboursement.*

³ *La Délégation administrative règle les modalités du contrôle des certificats.*

⁴ *Les membres des Chambres fédérales qui ne présentent pas de certificat ont accès au Palais du Parlement s'ils portent un masque à l'intérieur de celui-ci. Les Services du Parlement tiennent une liste de ces députés à l'intention des personnes responsables de l'exercice du droit de disposer des locaux.*

Certains cantons ont également franchi le pas dernièrement, en particulier Bâle-Ville et Nidwald, qui ont introduit cette exigence. Des motions en ce sens ont été acceptées dans les cantons du Valais et de Lucerne.

Au niveau jurassien, au vu de la base légale fédérale, du rapport explicatif du Département fédéral de l'intérieur ainsi que de la pratique suivie par les Chambres fédérales, ni le plénum ni le Bureau ne peut décider de mettre en place le certificat COVID-19 avec les bases légales actuelles. C'est pourquoi il est proposé une modification de la loi d'organisation du Parlement, et non pas du règlement du Parlement, car on touche aux droits politiques et au droit d'un député ou d'une députée à siéger. La base légale proposée est similaire à celle retenue au niveau des Chambres fédérales à l'article 69a de la loi sur l'Assemblée fédérale.

Pour limiter toute chance de recours à la Cour constitutionnelle, il convient de respecter le droit à tout député ou toute députée de pouvoir siéger et exercer son mandat, en prévoyant d'une part, que les coûts des tests nécessaires à l'établissement du certificat sont remboursés et, d'autre part, que les députés ou les députées qui ne présentent pas de certificat ont accès au Parlement s'ils portent un masque à l'intérieur. Ainsi, la restriction aux droits politiques et au droit d'un député ou d'une députée à siéger peut certainement être considérée comme proportionnée, car les parlementaires non vaccinés ou non guéris qui ne veulent pas se faire tester ne seront pas exclus

des séances du Parlement. Le canton de Bâle-Ville a également procédé de la sorte. Cette solution, retenue par la Confédération à l'article 69a précité, paraît ainsi pondérée et fondée.

Dans le détail, la modification de la loi d'organisation du Parlement consiste en l'ajout d'un nouvel article 65a dans les Dispositions finales et transitoires de la loi. Le titre du chapitre VII doit ainsi être amendé afin d'y ajouter le terme transitoire. Les différents alinéas sont commentés ci-après.

Article 65a, alinéa 1

Lors des séances du Parlement, toute personne âgée de 16 ans ou plus n'a accès à l'Hôtel du Parlement que sur présentation d'un certificat COVID-19 valide conformément à l'article 6a de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19). Le Bureau du Parlement peut suspendre cette mesure si la situation épidémiologique le permet.

Cet article fixe le principe de la limitation de l'accès à l'Hôtel du Parlement aux personnes disposant d'un certificat sanitaire, si elles sont âgées de plus de 16 ans. Cela s'applique de manière générale aux parlementaires (avec les exceptions prévues aux alinéas suivants), aux membres du Gouvernement, au personnel du Secrétariat du Parlement et plus largement de la Chancellerie d'Etat, aux représentants des médias, au public et aux agents de la police cantonale assurant la sécurité de la séance. On se limite à exiger le certificat sanitaire lors des séances du Parlement, étant entendu que le bâtiment accueille, hors session, d'autres visiteurs et administrés qui viennent à la Chancellerie d'Etat et pour lesquelles cette exigence ne serait pas proportionnée. Le Bureau est compétent pour suspendre la mesure avant son échéance légale si la situation épidémiologique le permet.

Il est fait référence à la loi fédérale COVID-19 (RS 818.102) qui définit le certificat sanitaire.

Article 65a, alinéa 2

Pour les personnes qui doivent impérativement avoir accès à l'Hôtel du Parlement, les coûts des tests nécessaires à l'établissement du certificat sont remboursés. Le Bureau du Parlement détermine les catégories de personnes ayant droit au remboursement.

L'alinéa prévoit que les tests permettant l'obtention du certificat sanitaire sont pris en charge par le Secrétariat du Parlement pour les personnes qui doivent impérativement avoir accès à l'Hôtel du Parlement. Le Bureau décide des catégories de personnes ayant droit au remboursement. Cela concerne au premier chef les députées et les députés mais éventuellement aussi des employées ou employés du Secrétariat du Parlement et de la Chancellerie d'Etat, si leur présence est indispensable.

Article 65a, alinéa 3

Le Bureau règle les modalités du contrôle des certificats.

Il appartient au Bureau du Parlement de régler les modalités de contrôle des certificats. A priori ceux-ci pourront intervenir à l'entrée de l'Hôtel du Parlement lors du contrôle des cartes de légitimation, de presse ou d'identité par la Police cantonale.

Article 65a, alinéa 4

Les députés qui ne présentent pas de certificat ont accès à l'Hôtel du Parlement s'ils portent un masque à l'intérieur de celui-ci. Le Secrétariat du Parlement tient une liste de ces députés.

Comme expliqué ci-dessus, il ne serait constitutionnellement pas admissible d'interdire l'accès à l'Hôtel du Parlement à un député ou une députée qui refuserait de se faire tester pour obtenir un certificat. Ainsi l'alinéa prévoit que leur accès est possible moyennant le port du masque obligatoire en tout temps, et ce notamment lorsque l'obligation généralisée de port du masque

actuellement en vigueur sera abandonnée. Le Secrétariat du Parlement doit disposer de la liste de ces personnes pour s'assurer qu'elles portent le masque et pour des questions de traçage. Cette exception à l'exigence de présenter un certificat sanitaire ne concerne que les députées et les députés, par extension les suppléants, qui disposent du droit à siéger, lorsqu'ils participent à la séance plénière.

Chiffre II, alinéa 1

Comme toute modification de loi, la modification proposée est soumise au référendum facultatif.

Chiffre II, alinéa 2

La Constitution cantonale, la loi sur les droits politiques et la loi sur les publications officielles ne permettent pas de faire entrer en vigueur une base légale qui crée des obligations sans attendre le délai référendaire, contrairement aux possibilités offertes par la Constitution fédérale dans le cadre de la législation d'urgence. Ainsi, si la modification qui vous est proposée par le Bureau est adoptée en première lecture le 15 décembre 2021, puis en deuxième lecture le 26 janvier 2022, elle pourra entrer en vigueur à l'échéance du délai référendaire. Il est donc proposé qu'elle entre en vigueur le 15 avril 2022 et qu'elle puisse ainsi déployer ses effets dès la session d'avril. Il est par ailleurs proposé d'en limiter la durée jusqu'au 31 décembre 2022, date d'échéance actuelle de l'article 6a de la loi COVID-19. Si d'aventure, il s'avérait nécessaire de prolonger encore ce délai, le Parlement serait invité à nouveau à se prononcer dans l'intervalle.

Conclusion

Même si le contexte sanitaire actuel a obligé les autorités fédérales et cantonales à réintroduire pour l'instant une obligation généralisée du port du masque dans les lieux clos, il apparaît opportun au Bureau d'utiliser tous les outils possibles pour assurer la meilleure sécurité sanitaire à l'ensemble des personnes présentes lors des séances du Parlement. Ainsi, prévoir l'exigence de présentation d'un certificat COVID-19 lui paraît judicieux, moyennant les conditions particulières s'appliquant pour les députées et députés afin de ne pas limiter le droit constitutionnel d'exercer leur mandat.

Le Bureau invite dès lors le Parlement à accepter la modification de la loi d'organisation du Parlement proposée.

Veuillez croire, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU BUREAU DU PARLEMENT DE
LA REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA



Katia Lehmann
Présidente



Jean-Baptiste Maître
Secrétaire général a.i.

Annexe: Projet de modification de la loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura

Loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura (LOP)

Projet de modification du

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

arrête :

I.

La loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura du 30 septembre 2020¹ est modifiée comme il suit :

Chapitre VII (nouvelle teneur du titre)

CHAPITRE VII : Dispositions transitoire et finales

Article 65a (nouveau)

Limitation de l'accès au Parlement en période de pandémie de COVID-19

Art. 65a ¹ Lors des séances du Parlement, toute personne âgée de 16 ans ou plus n'a accès à l'Hôtel du Parlement que sur présentation d'un certificat COVID-19 valide conformément à l'article 6a de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19. Le Bureau du Parlement peut suspendre cette mesure si la situation épidémiologique le permet.

² Pour les personnes qui doivent impérativement avoir accès à l'Hôtel du Parlement, les coûts des tests nécessaires à l'établissement du certificat sont remboursés. Le Bureau du Parlement détermine les catégories de personnes ayant droit au remboursement.

³ Le Bureau règle les modalités du contrôle des certificats.

⁴ Les députés qui ne présentent pas de certificat ont accès à l'Hôtel du Parlement s'ils portent un masque à l'intérieur de celui-ci. Le Secrétariat du Parlement tient une liste de ces députés.

II.

Référendum

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² La présente modification entre en vigueur le 15 avril 2022 et déploie ses effets jusqu'au 31 décembre 2022.

La présidente :
Katia Lehmann

Le secrétaire :
Jean-Baptiste Maître

¹⁾ RSJU 171.21