

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant

la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

et

RAPPORT de la Commission thématique des institutions et des droits politiques chargée de la mise en œuvre de la Motion Jean-François Chapuisat et consorts au nom du groupe Vert'libéral – Pérennisation de la tenue de certaines commissions en visioconférence (20_MOT_153)

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 Motion Jean-François Chapuisat et consorts au nom du groupe Vert'libéral

La « *Motion Jean-François Chapuisat et consorts au nom du groupe Vert'libéral – Pérennisation de la tenue de certaines commissions en visioconférence* » a été déposée le 23 juin 2020. Elle propose de prendre des dispositions afin de pérenniser la tenue de telles séances à distance, laissant soin à la commission désignée d'en préciser les modalités de mise en œuvre.

Dans l'expectative d'une pérennisation de certaines commissions en visioconférence, l'auteur de la motion déposait simultanément le « *Postulat Postulat Jean-François Chapuisat et consorts au nom du groupe Vert'libéral - Pour une solution de visioconférence fiable, conviviale, et sécurisée !* » (20_POS_220), renvoyé à l'examen de la Commission thématique des systèmes d'information.

1.2 Prise en considération de la motion par le Grand Conseil

Dans sa séance du 20 janvier 2021, par 75 voix contre 54 et 2 abstentions, le Grand Conseil prenait en considération la motion Jean-François Chapuisat et consorts au nom du groupe Vert'libéral, et la renvoyait à une commission du Grand Conseil pour sa mise en œuvre.

Le Bureau du Grand Conseil a par la suite chargé la Commission thématique des institutions et des droits politiques (CIDROPOL) de la mise en œuvre de cette motion, laquelle, en vertu de l'article 126a LGC, est investie de la mission de rédiger un exposé des motifs et projet de loi qui mette en œuvre de cette motion.

A noter que le Grand Conseil renvoyait également ce 20 janvier 2021 le Postulat Postulat Jean-François Chapuisat et consorts au nom du groupe Vert'libéral (20_POS_220) au Conseil d'Etat.

1.3 Modifications légales proposées

La motion prise en considération par le Grand Conseil a pour objectif de « *pérenniser la tenue de certaines commissions en visioconférence* ». Sa formulation laisse à la commission une marge de manœuvre pleine et entière quant aux modalités de sa mise en œuvre.

Dans le cadre de ses travaux, la CIDROPOL a privilégié l'option visant à proposer au Grand Conseil d'introduire un nouvel article dans la Loi sur le Grand Conseil concernant la manière dont les commissions se réunissent. En effet, il est rapidement apparu qu'introduire une compétence générale au Bureau du Grand Conseil dans le cadre de la loi ne permettrait pas de traiter cette thématique avec la nuance nécessaire¹.

De plus, la mise en œuvre de cette motion est l'occasion d'affirmer le principe général que les commissions siègent « en présentiel » dans le complexe parlementaire, les séances « en distanciel » ou se réunissant extra-muros étant l'exception.

Utilisation de la visioconférence lors de situations exceptionnelles

Dans des périodes particulières comme celle que nous traversons depuis près de deux ans, le Bureau doit pouvoir disposer que tout ou partie des commissions peuvent ou doivent tenir séance à distance. Il s'agit dès lors d'affirmer la compétence dont dispose le Bureau du Grand Conseil de permettre – voire d'imposer – la tenue de séances à distance « lorsque la situation l'exige ».

Utilisation de la visioconférence en temps normal

Hors situations de force majeure, il s'agit de clarifier le cadre et la procédure pour la tenue de séance de commissions à distance. Après discussion et analyse, la CIDROPOL a estimé qu'il s'agit de fixer les principes suivants pour la tenue de séances de commissions en distanciel :

- limiter cette possibilité à l'examen d'objets qui ne génèrent pas des débats complexes ou des votes nombreux, et pour des commissions comptant un nombre restreint de membres ;
- s'assurer de l'approbation, d'une part, de la majorité des deux tiers des membres de la commission, d'autre part, de l'auteur-e de l'objet examiné.

Conditions nécessaires à la tenue de séances en visioconférence

Quelles que soient les raisons à l'origine d'une séance en visioconférence, la CIDROPOL estime que l'outil utilisé et sa mise en œuvre doivent être encadrés par certaines cautions, notamment la garantie de la sécurité et de la confidentialité des débats.

De plus, les responsabilités quant à la mise à disposition d'une solution informatique pour la tenue des visioconférences doivent être clarifiées ; en l'espèce, il s'agirait au département en charge du numérique de mettre à disposition une solution informatique idoine, avec validation de son utilisation par le Bureau du Grand Conseil.

Enfin, il s'agit de prévoir la possibilité pour les membres qui le souhaitent (ou ne disposent pas des moyens ou d'un lieu adéquat) de participer à une séance en visioconférence depuis une salle équipée du complexe parlementaire.

Principes organisationnels des séances de commission

S'agissant de créer un nouvel article général sur les séances de commission, il est utile pour la clarté de lecture de la loi d'y faire figurer les grands principes organisationnels en vigueur, et notamment :

- le caractère non public de ces séances ;
- la possibilité pour les membres des commissions thématiques et ad hoc de se faire remplacer par un membre de leur groupe politique ;
- l'analogie organisationnelle avec les travaux du plénum (fixation de l'ordre du jour, exercice du droit de vote, quorum et mode de discussion).

¹ Par exemple par l'introduction d'un nouvel alinéa à l'art. 23 LGC ayant la teneur suivante : « ^{4ter} Il autorise les commissions à siéger en distanciel si la situation l'exige ou lorsque qu'une commission lui en fait la demande motivée. Les modalités de mise en œuvre doivent garantir la qualité et la confidentialité des travaux. »

2. PROPOSITION DE LA CIDROPOL

Vu les considérations ci-dessus, la CIDROPOL propose au Grand Conseil l'adoption d'un projet de loi mettant en œuvre la motion Jean-François Chapuisat et consorts au nom du groupe Vert'libéral.

2.1 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

Art. 39b Séances de commissions (nouveau)

La CIDROPOL propose d'intégrer dans la Loi sur le Grand Conseil (LGC) un nouvel article consacré aux séances de commissions, ayant la teneur suivante :

Art. 39a Séances de commissions

- ¹ Les commissions siègent en principe dans le Parlement vaudois et leurs membres doivent y être présents physiquement. Elles peuvent tenir séance à distance aux conditions fixées aux alinéa 4 et suivants du présent article.
- ² Les séances de commission ne sont pas publiques. La confidentialité des débats doit pouvoir être garantie. Le Secrétariat général du Grand Conseil est habilité à les enregistrer afin d'en établir les notes de séances, les articles 179bis et 179ter du code pénal s'appliquant aux autres situations. Les articles 84, al. 1 et 2, et 88 à 90 de la présente loi s'appliquent par analogie.
- ³ Les membres des commissions thématiques et des commissions ad hoc peuvent se faire remplacer par un autre membre de leur groupe politique.
- ⁴ Si des circonstances extraordinaires l'exigent, toute séance de commission peut se tenir à distance. Le Bureau du Grand Conseil statue en la matière, après avoir consulté les groupes politiques.
- ⁵ Sur proposition de leur présidence, les commissions jusqu'à neuf membres peuvent décider qu'une ou plusieurs de leurs séances se dérouleront à distance, aux conditions suivantes:
 - a. l'accord de la majorité des deux tiers des membres de la commission;
 - b. l'accord des auteurs des objets portés à l'ordre du jour;
 - c. les objets portés à l'ordre du jour se prêtent à un examen à distance, à l'exclusion notamment des projets de loi ou de décret;
 - d. la commission ne procède pas à l'audition de personnes externes à l'Etat.
- ⁶ La tenue de séances de commission à distance se fait par visioconférence. La solution de visioconférence utilisée doit garantir la sécurité et la confidentialité des travaux. Mise à disposition par le département en charge du numérique, elle doit être validée au préalable par le Bureau du Grand Conseil.
- ⁷ Le secrétariat général du Grand Conseil met à disposition des membres qui le souhaitent une salle équipée des moyens nécessaires pour participer à une séance de commission à distance.

Alinéa 1

Le principe général selon lequel les commissions siègent en présentiel dans le complexe parlementaire est rappelé ; les commissions conservent toutefois la liberté de tenir séance « extra-muros ». La possibilité de siéger en distanciel est évoquée d'emblée, avec renvoi aux alinéas en fixant les conditions.

Alinéa 2

Les grands principes concernant les séances de commissions sont établis : réunion à huis-clos ; possibilité de garantir la confidentialité des débats (tant pour les séances en présentielle que dématérialisées) ; seul le Secrétariat général est habilité à enregistrer les séances ; établissement de l'ordre du jour par la présidence de la commission (renvoi à l'art. 84 al. 1 et 2 LGC) ; exercice du vote des membres de la commission (renvoi à l'art. 88 LGC) ; quorum (renvoi à l'art. 89 LGC) et mode de discussion (renvoi à l'art. 90 LGC).

Alinéa 3

Rappel que les membres des commissions thématiques et des commissions ad hoc peuvent se faire remplacer par un autre membre de leur groupe politique. Au contraire des commissions de surveillance, de la commission de présentation et de la commission des visiteurs au sein desquels la suppléance est exclue par la loi.

Alinéa 4

Cet alinéa donne compétence au Bureau du Grand Conseil de permettre, respectivement obliger les commissions à tenir séance à distance si des circonstances extraordinaires l'exigent. Le Bureau est tenu de consulter les groupes politiques.

Interpellé sur le type de circonstances extraordinaires suite auxquelles il pourrait statuer en faveur de la tenue de séances en visioconférence, le Bureau n'a répondu que par un seul exemple, le cas d'une pandémie.

Alinéa 5

Cet alinéa donne compétence aux commissions comptant maximum neuf membres de siéger en distanciel, pour autant que certaines conditions soient remplies : accord des deux tiers des membres et / ou des auteur-e-s des objets examinés ; nature de l'objet examiné ; absence d'audition de personnes externes à l'état (en particulier pour des raisons d'accès aux ressources informatiques de l'Etat et de confidentialités, s'agissant de personnes non soumises au secret de fonction). S'agissant des commissions ad hoc récemment nommée, le premier membre désigné incarne la présidence.

Lors de ses discussions, la CIDROPOL est en effet arrivée à la conclusion que ce ne sont pas des critères d'ordre organisationnels qui doivent prévaloir, mais la nature des objets examinés et un large consensus autour de la proposition de tenir séance à distance.

Alinéa 6

Cet alinéa précise les modalités et outils utilisés pour la tenue de séance à distance. En effet, il est important pour la qualité des travaux que les membres des commissions puissent se voir et s'entendre, tout comme de disposer d'un outil informatique garantissant la sécurité et la confidentialité des travaux. Le vote à bulletin secret n'est pas envisageable dans le cadre de séances qui se tiennent à distance.

Alinéa 7

Cet alinéa charge le service parlementaire de mettre à disposition des membres qui le souhaitent une salle à partir de laquelle ils peuvent participer à une séance à distance. En effet, il ne faut pas qu'un membre du Grand Conseil soit prétérité au cas où il ne dispose pas d'un lieu adéquat pour participer à une séance siégeant distance (confidentialité, matériel, connaissances techniques personnelles).

3. CONSULTATION

3.1 Conseil d'Etat

En vertu de l'art. 126a LGC, la commission en charge de présenter un rapport et un projet de loi ou de décret est tenue de consulter d'office le Conseil d'Etat. Celui-ci remet son avis dans un délai de deux mois au moins. L'avis du Conseil d'Etat est transmis au Grand Conseil et figure en annexe.

La CIDROPOL a largement tenu compte des remarques du Conseil d'Etat, et a dès lors modifié et complété son projet en circonstance.

4. RAPPORT DE LA CIDROPOL SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MOTION

4.1 Motion Jean-François Chapuisat et consorts au nom du groupe Vert'libéral – Pérennisation de la tenue de certaines commissions en visioconférence (20_MOT_153)

En raison des mesures de précaution sanitaire prises en lien avec l'épidémie de coronavirus, les séances plénières du Grand Conseil ont été suspendues dès le 17 mars 2020 pour reprendre le mardi 12 mai à la salle de la Marive, à Yverdon-les-bains.

Pour ces mêmes raisons, les travaux des commissions du Grand Conseil ont été également suspendus. Ils ont progressivement repris, en utilisant la visioconférence. Bon nombre de députés ont donc « siégé » depuis leur domicile ou leur lieu de travail, par visioconférence, en utilisant la solution Webex Teams proposée dans l'urgence par la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI) afin que les travaux parlementaires puissent reprendre le plus vite possible.

A l'heure de la rédaction de cette motion, les députés ont repris les séances du Grand Conseil à la salle de la Marive, et beaucoup se réjouissent de pouvoir reprendre les travaux des commissions en présentiel. Mais la question de pouvoir pérenniser la tenue de certaines commissions en visioconférence se pose.

En effet, il est sans doute arrivé à un certain nombre de députés de participer à des séances de commission d'une durée inférieure à une heure, voire de quelques dizaines de minutes. Ainsi, le temps passé en déplacement est plus important que le temps passé à siéger. Ce constat concerne également les membres du Conseil d'Etat convoqués et les personnes qui les accompagnent.

Ainsi, ne devrions-nous pas pouvoir, pour certaines commissions, continuer à pouvoir recourir à la visioconférence ?

A l'heure où l'Etat cherche à promouvoir le télétravail dans ses services et où, parmi les 1,4 million de personnes qui ont expérimenté le télétravail, ces dernières semaines, nombreuses sont celles qui veulent prolonger l'expérience, du moins en partie, pour quelle raison notre parlement « sans papier », qui va découvrir le nouvel outil numérique SIEL d'ici la fin de l'année, devrait-il renoncer à cette façon de travailler ?

Sans doute, l'outil Webex Teams, proposé dans l'urgence par la DGNSI, n'a pas convaincu, dans un premier temps. Il offrait moins de possibilité que certaines autres applications du même type. Quant à la sécurité, s'agissant d'une entreprise américaine dont les serveurs sont majoritairement situés sur sol américain, elle est toute relative. Dans l'expectative d'une pérennisation de certaines commissions en visioconférence, une solution fiable, conviviale et sécurisée devrait être mise en place. Un postulat, rédigé par l'auteur de cette motion et déposé en parallèle, va dans ce sens.

La décision de tenir une séance en visioconférence pourrait être prise par le Bureau, en accord avec le Président de commission. Ceci n'est évidemment qu'une idée parmi d'autres.

Ainsi, et fort de l'expérience acquise pendant la crise du coronavirus, nous pourrions gagner en efficacité et faire gagner du temps à chaque participant. De plus, certains déplacements pourraient être économisés. Nous contribuerions ainsi à une diminution de trafic et donc des émissions de CO2.

J'ai donc le plaisir de faire la demande suivante adressée à une commission parlementaire :

Pérenniser la tenue de certaines commissions en visioconférence.

En m'appuyant sur la Loi sur le Grand Conseil (LGC), Article 120a, alinéa 2, je souhaite à titre exceptionnel que cette motion soit traitée par une commission parlementaire après sa prise en considération. La Commission thématique du système d'information (CTSI) me semble adéquate, mais je laisse bien évidemment la décision finale à qui de droit.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Jean-François Chapuisat
et 24 cosignataires.*

4.2 Rapport de la CIDROPOL

La CIDROPOL estime que le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil qu'elle soumet pour approbation au Grand Conseil répond à la prise en considération par le Grand Conseil de la motion Jean-François Chapuisat et consorts au nom du groupe Vert'libéral.

5. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

5.1 Légales et réglementaires

La présente révision partielle de la Loi sur le Grand Conseil (LGC) explicite les modalités relatives aux séances de commissions parlementaires.

5.2 Autres

Néant.

6. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, la Commission thématique des institutions et des droits politiques a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC) ;
- d'accepter le rapport de la Commission thématique des institutions et des droits politiques sur la Motion Jean-François Chapuisat et consorts au nom du groupe Vert'libéral – Pérennisation de la tenue de certaines commissions en visioconférence (20_MOT_153)

Lausanne, le 14 juin 2022

Le président :

(Signé) *Alexandre Démétriades*