

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Groupe « Fonctionnement du  
Parlement durant la pandémie  
de coronavirus »  
CH-3003 Berne  
Tél. +41 58 322 91 74  
[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch)

# Le fonctionnement du Parlement pendant la pandémie de COVID-19

## *Enseignements et recommandations*

État : 26 octobre 2021

*Rapport à l'attention de la Délégation  
administrative, dont elle a pris connaissance le  
12 novembre 2021*

## Table des matières

---

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Fondements</b>	<b>4</b>
2.1	Principes	4
2.2	Champ d'application	4
2.3	Questions juridiques de principe et modifications du droit parlementaire	5
2.4	Recommandations concernant les fondements	5
<b>3</b>	<b>Structure organisationnelle</b>	<b>5</b>
3.1	Compétences décisionnelles	5
3.2	Organisation de projet	7
3.3	Enseignements et recommandations concernant la structure organisationnelle	8
<b>4</b>	<b>Ressources</b>	<b>9</b>
4.1	Finances	9
4.2	Personnel	9
4.3	Enseignements et recommandations concernant les ressources	10
<b>5</b>	<b>Communication</b>	<b>11</b>
5.1	Contenus et canaux de communication	11
5.2	Travail des journalistes au Palais du Parlement	11
5.3	Enseignements et recommandations concernant la communication	12
<b>6</b>	<b>Mesures prises</b>	<b>12</b>
6.1	Fondements	12
6.2	Sécurité et accès	13
6.3	Attribution de priorités aux travaux et calendrier des séances	14
6.4	Mesures opérationnelles	14
6.4.1	Parois de séparation en plexiglas	14
6.4.2	Obligation de porter le masque	14
6.4.3	Tests de dépistage	14
6.4.4	Nettoyage et désinfectant	15
6.4.5	Qualité de l'air	15
6.4.6	Signalisation et circulation des personnes	15
6.4.7	Restauration	16
6.4.8	Obligation de présenter un certificat COVID	16
6.5	Enseignements et recommandations concernant les mesures prises	16
<b>7</b>	<b>Perspectives et prévention des pandémies</b>	<b>18</b>
7.1	Infrastructure technique et Parlement virtuel	18
7.2	Transformation des locaux	19
<b>8</b>	<b>Conclusions</b>	<b>20</b>



## 1 Contexte

---

La pandémie de COVID-19 a mis le fonctionnement du Parlement à rude épreuve. Il a fallu élaborer très vite diverses conditions-cadres et bases permettant aux commissions et aux conseils de travailler dans le respect des mesures de protection en vigueur. Deux sessions ont dû se tenir dans les locaux de Bernexpo.

Le présent rapport se fonde sur les expériences faites pendant la pandémie de COVID-19 et présente les mesures et les démarches éprouvées qui pourraient être utiles lors de futures pandémies ou de situations de crise similaires.

Le rapport d'expérience et les recommandations doivent permettre aux futurs présidentes et présidents des conseils, à la Délégation administrative (DA) et aux Services du Parlement (SP) de tirer parti des enseignements de la pandémie actuelle pour simplifier et accélérer les processus de décision dans les activités parlementaires. Il complète le rapport « Pandémie grippale : plan de prévention et de lutte applicable aux Services du Parlement et à l'Assemblée fédérale » du 18 août 2009, qui sera également actualisé au cours des mois qui viennent.

Le présent rapport porte en majeure partie sur les mesures prises dans le domaine des infrastructures. Il explique comment le fonctionnement du Parlement a été maintenu dans le respect du cadre légal en vigueur (c'est-à-dire, avant tout, séances en présentiel, quorum lorsque la majorité des membres des conseils sont présents). Il ne porte pas sur de possibles adaptations législatives des méthodes de travail et des procédures des organes parlementaires. Ses auteurs renvoient, sur ce point, aux travaux des Commissions des institutions politiques, qui examinent les modifications des bases légales afin d'améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise (cf. [20.437](#) n Iv. Pa. CIP-CN. Améliorer les capacités d'action du Parlement en situation de crise et [20.438](#) Iv. Pa. CIP-CN. Utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et contrôle du droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise).

Le présent rapport a été rédigé par le groupe « Fonctionnement du Parlement durant la pandémie de coronavirus » des SP sur mandat du Secrétariat général et à l'intention de la DA, qui a pris acte du rapport le 12 novembre 2021.

## 2 Fondements

---

### 2.1 Principes

L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons (art. 148 Cst., RS 101). Dans les situations de crise, elle a en outre des compétences étendues en matière de droit de nécessité (art. 173 Cst.). Dans la gestion de la crise, l'objectif premier était de garantir la capacité d'action du Parlement en tout temps. Dans le même temps, il s'agissait de protéger la santé de toutes les personnes impliquées dans le fonctionnement du Parlement, conformément aux règles en vigueur pour lutter contre le COVID-19, et de réduire au minimum le risque d'avoir à placer de nombreuses personnes en quarantaine.

S'agissant d'organiser le fonctionnement des conseils et des commissions, la DA et les SP se sont fondés sur les principes suivants :

- La capacité d'action du Parlement doit être assurée en tout temps.
- La santé de toutes les personnes présentes est prioritaire.
- Le Parlement suit les [prescriptions du Conseil fédéral et de l'OFSP en matière d'hygiène et de comportement](#). Un dialogue suivi entre les pouvoirs est particulièrement important en temps de crise.
- La responsabilité individuelle est essentielle : un comportement responsable est attendu de la part de tous.

### 2.2 Champ d'application

Les mesures s'appliquaient à toute personne présente au Palais du Parlement ou dans les locaux des SP, en particulier :

- aux membres des Chambres fédérales ;
- aux membres du Conseil fédéral, de la Chancellerie fédérale et du Tribunal fédéral ;
- aux collaborateurs des SP ;
- aux collaborateurs des groupes ;
- aux journalistes ;
- aux collaborateurs de l'administration fédérale ;
- aux autres personnes disposant de droits d'accès (par ex. anciens députés, titulaires d'une carte d'accès en vertu de l'art. 69, al. 2, de la loi sur le Parlement [LParl], visiteurs, personnel de sécurité, collaborateurs des entreprises de restauration, personnel de nettoyage, artisans, etc.).

## 2.3 Questions juridiques de principe et modifications du droit parlementaire

Au début de la pandémie surtout, des questions de principe de nature juridique se sont posées :

- conséquences, pour le fonctionnement du Parlement, de l'interdiction de rassemblement édictée par le Conseil fédéral et des autres mesures prises par les cantons ;
- proportionnalité des compétences en matière de droit de nécessité du Conseil fédéral et du Parlement ;
- rôles et compétences des commissions, des bureaux, des collèges présidentiels des conseils et de la DA dans la gestion de la pandémie ;
- convocation d'une session extraordinaire.

Les SP se sont penchés sur ces questions avec la collaboration de la Chancellerie fédérale, de l'Office fédéral de la justice et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Les conclusions de ces clarifications ont été publiées sur la [page web du Parlement](#) et sur [Parlnet](#).

Pour déplacer les activités du Parlement dans les locaux de Bernexpo, des modifications temporaires du droit parlementaire ont été nécessaires, par exemple concernant le dépôt d'interventions et de propositions, le système de vote électronique ou la question des délais de traitement (cf. adaptations provisoires du règlement du Conseil national [[20.409](#)] et adaptations provisoires du règlement du Conseil des États [[20.408](#) et [20.435](#)]).

## 2.4 Recommandations concernant les fondements

### ***Recommandations concernant les fondements***

- Définir tôt les principes généraux de la gestion de la crise et les communiquer clairement aux députés, aux autres participants aux séances, aux collaborateurs des SP et au public.
- Clarifier les questions juridiques de principe et communiquer publiquement les conclusions

## 3 Structure organisationnelle

---

### 3.1 Compétences décisionnelles

Dans le Plan de pandémie de 2009, les compétences décisionnelles avaient été réglées de la façon suivante :



- « Les mesures de lutte contre la pandémie concernant le Palais du Parlement seront prises, ou levées, sur proposition du secrétaire général, par les présidents des Chambres.
- Les mesures de lutte contre la pandémie concernant les Services du Parlement seront prises, ou levées, par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale. » (Plan de pandémie 2009, page 6).

Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, il est apparu que la présidente et le président des conseils ou le secrétaire général ne devaient pas être les seuls impliqués dans les décisions. En conséquence, certaines décisions ont été prises par la DA (notamment les règles d'accès aux locaux dans le cadre du droit de disposer de ceux-ci), les bureaux des conseils (par ex. la coordination des travaux des commissions avec le Conseil fédéral) ainsi que la Conférence de coordination (convocation de la session extraordinaire). En général, les processus de décision étaient fondés sur le schéma suivant :

- SP / secrétaire général : préparation des bases de décision à l'attention de la DA, des bureaux des conseils ou de la Conférence de coordination par les SP, d'entente avec le délégué de la DA.
- Délégation administrative : prise de décisions dans son domaine de compétence (par ex. mesures sanitaires et d'hygiène, cadre logistique) ou examen préalable des documents à l'attention des bureaux des conseils et de la Conférence de coordination.
- Bureaux des conseils / Conférence de coordination : prise de connaissance des décisions et des examens préalables de la DA. Prise de décision dans leurs domaines de compétences respectifs.

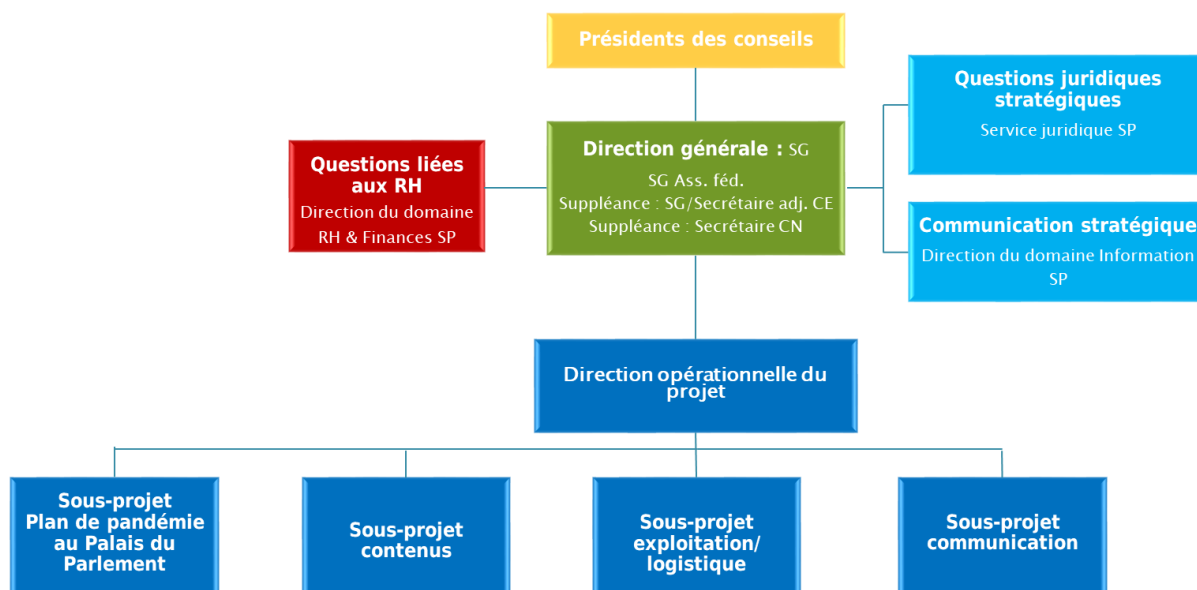
Cette manière de procéder par étapes et de manière progressive a permis de garantir la cohérence des décisions des différents organes impliqués et d'éviter les conflits de compétences.

Certaines décisions prises au début de la situation extraordinaire en mars 2020 étaient controversées, et la question de savoir qui disposait des compétences en la matière a parfois été soulevée. Ce fut entre autres le cas de l'interruption de la session de printemps 2020 par les bureaux à la demande des présidentes et présidents des groupes parlementaires ainsi que de l'organisation des travaux des commissions après cette interruption. Les Commissions des institutions politiques examinent actuellement s'il y a lieu de légiférer dans ce domaine (cf. [20.437](#) n Iv. Pa. CIP-NR. Améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise et [20.438](#) Iv. Pa. CIP-NR. Utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et contrôle du droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise).



### 3.2 Organisation de projet

En février 2020, le secrétaire général a institué une task force des SP chargée de procéder à une évaluation quotidienne de la situation et d'examiner des mesures visant à garantir le bon fonctionnement du Parlement. Cette task force a été remplacée un mois plus tard par une organisation de projet dont la mission était de soutenir la direction dans la gestion de la crise et de préparer les bases décisionnelles pour les séances de la DA et des bureaux.



Lors de la première phase de la pandémie, qui était particulièrement délicate, la présidente, le président et les vice-présidents des conseils ont eu des échanges quotidiens avec le Secrétariat général et la direction des SP. Afin de garantir le flux d'informations entre les pouvoirs, des échanges réguliers ont été organisés avec les délégations du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération ainsi qu'avec l'OFSP, et en partie aussi avec les présidentes et les présidents des groupes parlementaires et des commissions.

L'organisation de projet a été remplacée, à l'automne 2020, par le groupe « Fonctionnement du Parlement durant la pandémie de coronavirus », plus modeste. Ce groupe était composé de représentantes et de représentants de plusieurs secteurs et domaines des SP (Exploitation et infrastructures, Sécurité, Manifestations, Information, Commissions, International, Ressources humaines & finances). Le service juridique était aussi impliqué dans les travaux. Le groupe était chargé de suivre les mesures édictées par la Confédération et les cantons et d'évaluer leurs effets sur le fonctionnement du Parlement. Sur mandat des délégués de la DA et du secrétaire général des SP, il a également élaboré diverses bases de décision à l'attention des organes directeurs des conseils.

### **3.3 Enseignements et recommandations concernant la structure organisationnelle**

Le Plan de pandémie de 2009 contient des bases pertinentes, qui ont aussi servi à la gestion de la crise pendant la pandémie de COVID-19 (par ex. en ce qui concerne les mesures d'hygiène et de comportement ou les mesures visant les collaborateurs des SP). Sur certains points, le Plan de pandémie s'est toutefois révélé trop optimiste<sup>1</sup> ou peu perspicace<sup>2</sup>. Ces lacunes s'expliquent peut-être par le fait que les auteurs du plan sont partis du principe que la crise serait de courte durée et qu'ils n'ont pas envisagé que la situation exceptionnelle pourrait durer plusieurs mois.

Pour le fonctionnement du Parlement, la pandémie de COVID-19 a été un défi à bien des égards, ne serait-ce qu'en matière juridique, logistique ou politique. Le Plan de pandémie prévoyait en pareil cas l'activation de l'état-major de crise des SP. Cet état-major n'est toutefois pas entré en action pour faire face à la crise sanitaire puisque l'organisation de projet et le groupe qui lui a succédé se sont chargés des tâches à effectuer pour gérer la crise. En effet, il était nécessaire que des collaborateurs proches du Secrétariat général, disposant de connaissances approfondies du fonctionnement des conseils et des séances, soient impliqués dans la gestion de la crise aux côtés du domaine Infrastructures.

Grâce à l'organisation de projet, la direction des SP a pu être déchargée des tâches opérationnelles. Dans le même temps, cette structure a posé quelques défis au niveau de la mise en œuvre : le « court-circuitage » des voies hiérarchiques habituelles au sein des SP a en partie nui à l'efficacité et provoqué des redondances.

Pour l'élaboration et la mise en œuvre des mesures dans les le Palais du Parlement, il était par ailleurs important d'établir dès le départ une collaboration directe et simple avec les délégués de la DA, de l'OFSP et de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

#### ***Recommandations concernant la structure organisationnelle***

→ Réviser et actualiser régulièrement le Plan de pandémie et la gestion de la continuité de l'exploitation du Parlement et s'assurer que d'autres formes de crises sont également prises en compte.

---

<sup>1</sup> P. 7 : « En principe, en cas de pandémie, la conduite des affaires et l'organisation des Services du Parlement et de l'Assemblée fédérale s'écarteront le moins possible du fonctionnement ordinaire. Même en cas de pandémie, les activités parlementaires se poursuivront au Palais du Parlement : il n'est pas prévu de les déplacer vers l'extérieur. »

<sup>2</sup> P. 14 : « Lorsque, en raison d'absences liées à la pandémie, les conditions formelles et juridiques nécessaires au déroulement ordinaire des séances des conseils ne sont plus réunies, les organes de l'Assemblée fédérale suspendent l'examen des objets concernés jusqu'au retour de la normale, soit jusqu'à une date ultérieure à définir. »



- Transformer l'état-major de crise prévu dans le Plan de pandémie de 2009 en « état-major » du Secrétariat général des SP. En cas de future crise, cet « état-major » pourrait prendre la direction des opérations au sein des SP en suivant des procédures bien rodées et en assurant des voies de décision courtes.
- Réaliser des exercices de simulation de crise à intervalles réguliers.
- Délimiter le plus clairement possible les compétences attribuées aux instances de décision (DA, bureaux, autres organes des SP) et veiller à ce que la portée des décisions prises par chacune d'entre elles soit adéquate.
- Établir dès le début une collaboration solide avec les organes compétents à l'échelon de la Confédération, du canton et de la commune (OFSP, OFCL, Office fédéral du personnel, Fedpol, exploitante de la Galerie des Alpes, etc.) ainsi qu'avec les délégués de la DA en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures concernant l'activité parlementaire.

## 4 Ressources

---

### 4.1 Finances

Les mesures destinées à lutter contre la pandémie ont occasionné pour l'Assemblée fédérale des frais élevés, qui ne figuraient pas au budget puisqu'ils ne pouvaient pas être anticipés. Les deux sessions organisées à Bernexpo ont été particulièrement onéreuses (6 millions de francs environ). Durant la première phase de la pandémie, des locaux ont par ailleurs dû être loués à l'extérieur (Bernexpo, hôtel Bellevue) pour que les séances puissent se dérouler dans le respect des règles de distanciation en vigueur. Dans la perspective du retour au Palais du Parlement, certains locaux ont été aménagés en salles de réunion (« Banane », Galerie des Alpes), des parois de séparation en plexiglas ont été installées et le système de vote complété d'une solution en ligne. Ces mesures ont occasionné des coûts supplémentaires de près de 700 000 francs.

### 4.2 Personnel

Les SP ont pu gérer la situation provoquée par la pandémie avec le personnel existant. Dans l'ensemble toutefois, les collaborateurs ont atteint leurs limites en effectuant de nombreuses heures supplémentaires, qui doivent être compensées ou payées.

L'équipement technique a supporté l'épreuve du travail à domicile obligatoire. Une majeure partie du personnel des SP a pu passer sans difficulté au télétravail à partir de la mi-mars 2020. Mais toutes les tâches ne sont pas compatibles avec le travail à

distance : les collaborateurs des secrétariats des commissions ou les huissiers devaient par ex. être présents sur place pour encadrer la tenue des séances.

Durant les mois de télétravail, il a fallu accorder une attention particulière à la communication interne. Le flux d'information et les contacts réguliers ont été assurés par les courriels hebdomadaires du secrétaire général au personnel et par les communications de l'unité Ressources humaines.

#### **4.3 Enseignements et recommandations concernant les ressources**

Pour pouvoir assurer le bon fonctionnement du Parlement, des sommes parfois élevées ont dû être débloquées à très court terme. En cas de crise, il est décisif de disposer rapidement des moyens financiers nécessaires et d'aménager les procédures relatives au budget de la manière la plus souple possible.

Le travail supplémentaire a en partie pu être compensé par des modifications temporaires de l'organisation des SP (par ex. en confiant de nouvelles tâches aux unités dont la charge de travail était moindre). Pour les SP, devoir gérer une longue crise tout en menant à bien les tâches habituelles s'est toutefois révélé être une gageure.

Dans l'ensemble, les SP ont bien maîtrisé le passage au télétravail, tant du point de vue de l'équipement technique que de l'organisation du travail et du flux d'information. La majorité du travail a d'ailleurs pu être effectué à distance.

En tant qu'employeur, les SP se sont parfois retrouvés dans une situation contradictoire : alors qu'il fallait, d'une part, assurer le fonctionnement du Parlement et la fourniture des prestations aux organes durant la première phase de la crise sanitaire, qui était particulièrement délicate, il s'agissait d'autre part aussi de protéger au mieux le personnel et d'appliquer les mesures du Conseil fédéral, ceci dans le cadre du devoir d'assistance dévolu à l'employeur. Dans certains cas, cette situation a provoqué des difficultés et des malentendus dans la mise en œuvre des différentes mesures, de sorte que les membres des commissions n'ont pas toujours été informés convenablement (par ex. concernant l'organisation des séances des commissions après l'interruption de la session de printemps 2020).

#### ***Recommandations concernant les ressources***

- Évaluer suffisamment tôt les conséquences financières d'une crise afin de pouvoir solliciter des moyens supplémentaires.
- Procéder à des modifications au niveau de l'organisation et du personnel pour être en mesure d'assurer les tâches supplémentaires. Si la crise se prolonge, veiller à planifier les ressources humaines nécessaires.

→ Tenir compte, suffisamment tôt, des contraintes auxquelles sont soumis les Services du Parlement en tant qu'employeur : définir des mesures visant à maintenir le bon fonctionnement du Parlement et communiquer clairement avec le personnel, afin que les mesures décidées soient mises en œuvre de manière homogène et que le devoir d'assistance soit respecté.

## 5 Communication

---

### 5.1 Contenus et canaux de communication

Les députés et les collaborateurs ont toujours été informés en primeur de chaque décision de la DA ou des bureaux, généralement par lettre des collèges présidentiels des conseils ou par courriel du secrétaire général. Une fois la communication interne effectuée, un communiqué de presse résumant les principaux éléments de ces décisions était publié.

Le déménagement à Bernexpo a été précédé de visites sur place et de séances d'information pour les journalistes. Au cours de la première phase de la pandémie (de mars à juin 2020), les collèges présidentiels et les SP ont utilisé divers canaux (podcasts, dialogues en direct, points de presse, etc.) pour expliquer les mesures importantes prises pour gérer la crise ainsi que les compétences du Parlement en matière de droit de nécessité.

Les principaux documents, les lettres des collèges présidentiels des conseils et du matériel photographiques ont régulièrement été publiés sur [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch). La Bibliothèque du Parlement a par ailleurs établi une [chronologie détaillée](#) des mesures prises pour assurer le travail du Parlement durant la crise du coronavirus.

Le contenu fait la part belle aux principes d'action définis au début de la crise : le Parlement suit les prescriptions du Conseil fédéral en matière d'hygiène et de comportement et les applique par analogie au fonctionnement du Parlement. Dans ce cadre, la responsabilité et le comportement individuel de chacun sont au premier plan.

### 5.2 Travail des journalistes au Palais du Parlement

En collaboration avec le Centre de presse, diverses mesures ont été définies pour permettre le travail des journalistes malgré la crise (par ex. réduction du nombre de personnes d'une même rédaction, espaces réservés aux interviews à Bernexpo et dans la salle des pas perdus, participation des journalistes aux tests de dépistage). Contrairement aux autres catégories de personnes, l'accès des journalistes accrédités au Palais du Parlement et à Bernexpo n'était pas limité.

### 5.3 Enseignements et recommandations concernant la communication

En situation de crise, il convient de faire preuve de doigté en matière d'information et de communication. L'interruption de la session de printemps 2020 a laissé une mauvaise impression dans l'opinion publique (« *Le Parlement fuit la crise* ») qui n'a jamais pu totalement être corrigée par la suite. Une attention particulière doit également être portée sur la communication interne avec les commissions et les autres organes parlementaires. Ainsi, lors des préparatifs en vue de la session extraordinaire, la décision prise en mars 2020 par les bureaux de prioriser les séances des organes parlementaires qui devaient se pencher sur des objets jugés « urgents » a suscité de l'incompréhension et des critiques.

#### ***Recommandations concernant la communication***

- Associer étroitement le domaine Information aux préparatifs et à la mise en œuvre des mesures ; si possible, évaluer au préalable la portée interne et externe de ces mesures.
- Axer les mesures mises en œuvre pour assurer le fonctionnement du Parlement sur les recommandations du Conseil fédéral, de manière à ce qu'elles soient cohérentes, et n'altèrent pas la perception générale de la menace.
- Porter une attention particulière à la communication avec les parlementaires et les organes parlementaires. Si certains organes sont davantage touchés que d'autres, associer leur collègue présidentiel le plus tôt possible au processus de prise de décision.

## 6 Mesures prises

---

### 6.1 Fondements

Dans le cas de la pandémie de coronavirus, les mesures de protection et d'hygiène visaient les moyens de transmission suivants :

- Contact étroit et prolongé (plus de 15 minutes et moins de 1,5 m de distance)
- Gouttelettes et aérosols
- Surfaces et mains

Les règles de comportement étaient les suivantes :

- respect d'une distance de 1,5 mètre et de la signalisation ;



- hygiène des mains : lavage régulier et utilisation du désinfectant mis à disposition ; pas de poignées de main ;
- port du masque ;
- isolement et test en cas d'apparition de symptômes ;
- pas de rassemblements.

D'entente avec l'OFSP et la médecin cantonale bernoise, d'autres mesures de protection ont été définies pour le fonctionnement du Parlement (par ex. l'installation de parois de séparation en plexiglas).

Il a par ailleurs été convenu avec le médecin en chef de l'armée suisse qu'il prendrait un rôle de coordinateur entre les services des médecins cantonaux compétents en cas de mise en quarantaine de personnes-clés du Parlement. Cette précaution avait pour but d'assurer que les mises en quarantaine pourraient être ordonnées le plus rapidement possible et que les décisions seraient cohérentes.

## **6.2 Sécurité et accès**

En matière de sécurité, les règles d'accès au Palais du Parlement ont notamment été renforcées et constamment adaptées à l'évolution de la pandémie. Le nombre de personnes se trouvant au même moment dans le Palais du Parlement a ainsi pu être nettement réduit.

Dans le courant de la pandémie, l'accès au Palais du Parlement a été temporairement refusé aux catégories suivantes :

- les personnes bénéficiant d'une autorisation d'accès en vertu de l'art. 69, al. 2, LParl (ouverture partielle pour les collaborateurs personnels des députés) ;
- les anciens députés ;
- les journalistes titulaires d'une accréditation journalière ;
- les ambassadeurs et les chargés d'affaires ;
- les invités des députés ;
- les invités des collaborateurs des SP ;
- les clients de la Galerie des Alpes ;
- les personnes invitées à la tribune des invités et à la tribune diplomatique ;
- la Conférence des gouvernements cantonaux et les représentants des cantons.

Pendant les sessions, les SP ont fermé l'accès du public aux tribunes ou ont réduit le nombre de places disponibles. Lors d'élections, d'assermentations et de départs, un nombre de places limité était réservé pour les membres de la famille et les invités. Afin que le public ne soit pas totalement privé d'accès au Palais du Parlement, les SP ont en outre développé des visites guidées virtuelles.



À la suite d'une révision du règlement intérieur, les visiteurs externes qui se voyaient remettre une carte d'accès journalière ou qui disposaient d'une carte d'accès de longue durée devaient laisser leurs coordonnées à l'accueil du Palais du Parlement. Les coordonnées fournies étaient conservées durant 14 jours et pouvaient, durant ce laps de temps, être transmises, sur demande, au service cantonal responsable du traçage des contacts.

### **6.3 Attribution de priorités aux travaux et calendrier des séances**

Les travaux des commissions ont dû être réorganisés après l'interruption de la session de printemps 2020. Pour garantir que les objets urgents pour la gestion de la crise pourraient être traités, le calendrier des séances a été modifié et des priorités ont été définies (notamment en tenant compte des objets à examiner en rapport avec la pandémie, de l'utilisation de salles de séance de taille suffisante ainsi que des disponibilités du Conseil fédéral et des collaborateurs compétents de l'administration fédérale).

### **6.4 Mesures opérationnelles**

Diverses mesures opérationnelles ont été prises pour faire face à la pandémie de COVID-19. Dans certaines circonstances, elles pourraient être reconduites pour gérer des situations de crise :

#### **6.4.1 Parois de séparation en plexiglas**

À la fin août 2020, des parois de séparation en plexiglas ont été installées entre les postes de travail dans les salles des conseils et dans les salles de séance 2, 3, 4, 6, 286, 287 et 301. L'OFSP estime que de telles parois réduisent le risque de mise en quarantaine de personnes assises à moins de 1,5 mètre d'une personne malade.

#### **6.4.2 Obligation de porter le masque**

À l'automne 2020, la DA a édicté une obligation générale de porter un masque dans le Palais du Parlement. En janvier 2021, cette obligation a été renforcée en raison de l'apparition de nouveaux variants du virus, avant de pouvoir être assouplie à l'été 2021. Les SP mettaient des masques d'hygiène à la disposition des participants aux séances en cas de besoin.

#### **6.4.3 Tests de dépistage**

À l'automne 2020, les SP ont mis en place un dispositif qui permettait aux députés de se faire tester à l'Hôpital de l'Île, au City Notfall et – durant des créneaux horaires spécifiques – au Palais du Parlement.

Pendant la session de printemps 2021, des tests réguliers de dépistage du coronavirus, à grande échelle, ont été réalisés pour la première fois au Palais (tests PCR par

prélèvement salivaire). Ces tests étaient proposés à tous les députés et participants à la session. Bien que facultatifs, ils étaient vivement recommandés. La stratégie de dépistage, qui reposait sur les prescriptions de l'OFSP, a été mise en œuvre en collaboration avec le canton de Berne ainsi que des laboratoires et partenaires logistiques externes. Conformément à la stratégie de dépistage du Conseil fédéral, ces tests se poursuivent au Parlement jusqu'à nouvel avis.

Afin de pouvoir transporter les députés positifs au coronavirus jusqu'à leur lieu de domicile, le Parlement dispose de véhicules spécialement aménagés fournis par la base logistique de l'armée.

#### **6.4.4 Nettoyage et désinfectant**

Un plan de nettoyage a été élaboré en collaboration avec l'OFCL. Les mesures suivantes, entre autres, étaient prévues : durant les sessions, les parois en plexiglas installées dans les salles des conseils et dans les salles de séance ont été nettoyées une fois par jour ; quant aux sanitaires du Palais du Parlement, ils étaient nettoyés plusieurs fois par jour. Dans la salle du Conseil national, deux pupitres ont été installés à l'intention des orateurs ; ils pouvaient être utilisés en alternance et désinfectés après chaque usage.

Du désinfectant est mis à disposition à divers endroits du Palais du Parlement et dans les salles de séance.

#### **6.4.5 Qualité de l'air**

Le système d'aération du Palais du Parlement a permis d'assurer la qualité de l'air requise dans les locaux (apport en air frais, pas de mélange de l'air évacué et frais, filtres adéquats). L'aération n'était donc pas nécessaire dans les salles de séance. Néanmoins, lors de longues séances, les collaborateurs des SP prenaient soin d'aérer régulièrement les pièces en cas de besoin.

À titre de mesure supplémentaire, des appareils de mesure ont été installés à partir du mois de mars 2021 afin de contrôler la qualité de l'air.

#### **6.4.6 Signalisation et circulation des personnes**

La signalisation dans le Palais du Parlement a été régulièrement adaptée aux prescriptions en vigueur. Dans la mesure du possible, les espaces communs et les parcours à emprunter au sein du bâtiment ont été signalisés de manière à ce que les personnes présentes puissent éviter les rassemblements et respecter les distances de sécurité.

#### **6.4.7 Restauration**

La société *Zürcher Frauenverein* (ZFV), qui exploite la Galerie des Alpes, a appliqué un plan de protection fondé sur les prescriptions édictées par la branche de la restauration. Chaque modification du plan en question a été soumise à la DA.

Pendant la fermeture générale des entreprises de restauration au printemps 2021, la Galerie des Alpes a pu proposer une offre réduite étant donné qu'elle n'était pas considérée comme un restaurant ouvert au public, puisque réservée aux membres des conseils. En tant que « cantine d'entreprise », la Galerie des Alpes a contribué à assurer le fonctionnement du Parlement.

La Galerie des Alpes a subi des pertes financières notables pendant la pandémie. Pour cette raison, la DA a dû se prononcer à plusieurs reprises sur l'octroi d'une garantie de déficit à la société ZFV.

#### **6.4.8 Obligation de présenter un certificat COVID**

Pendant la session d'automne 2021, le Parlement a créé une base légale temporaire pour imposer le certificat COVID au Palais du Parlement (cf. [art. 69a LParl](#)). Depuis le 2 octobre 2021, un certificat COVID et une pièce d'identité valables doivent être présentés pour pouvoir pénétrer dans le bâtiment. Les députés sans certificat COVID sont autorisés à entrer à condition de porter un masque.

La base légale a été élaborée par les Commissions des institutions politiques des deux conseils. Parallèlement, la DA a défini les mesures de mise en œuvre de l'obligation de présenter un certificat COVID. Dans un premier temps, toutes les cartes d'accès électroniques au bâtiment ont été désactivées. Leurs titulaires pouvaient les réactiver en faisant enregistrer la date de validité de leur certificat COVID. Jusqu'à présent, un millier de personnes ont fait usage de cette possibilité. Pour toutes les autres personnes autorisées à accéder au Palais du Parlement, le contrôle des certificats COVID a lieu pendant les heures d'ouverture à l'entrée sud, réservée aux visiteurs.

### **6.5 Enseignements et recommandations concernant les mesures prises**

La mise en œuvre de mesures de protection a joué un rôle crucial pour protéger autant que possible la santé des participants aux séances tout en garantissant le bon fonctionnement et la capacité d'action du Parlement ainsi que le niveau de qualité habituel de ses travaux. Les mesures étaient modulaires et flexibles, de manière à pouvoir être levées aussi facilement que possible en cas de besoin.

En leur qualité d'employeur, les SP étaient tenus, dans le cadre de leur devoir d'assistance, de prendre toutes les mesures nécessaires et raisonnablement exigibles du point de vue technique et financier, pour éviter toute atteinte à la santé de leurs collaborateurs.





Dans la première phase de la crise, qui était particulièrement délicate, le déménagement temporaire à Bernexpo était la seule solution envisageable en raison de l'urgence et de l'état des connaissances sur le nouveau coronavirus à ce moment-là. Les halles d'exposition ont permis de respecter systématiquement les distances et donc de réduire le risque de contamination. Néanmoins, la situation sur place a nui au confort et à la confidentialité des débats. Par ailleurs, la location et l'infrastructure ont coûté cher.

L'installation de parois en plexiglas a permis de retourner au Palais du Parlement, ces séparations physiques permettant de renoncer au respect des distances de sécurité. Et même si le plexiglas a aussi ses défauts, il a rempli sa fonction principale : au cours des six sessions qui se sont déroulées depuis, aucune mise en quarantaine de grande ampleur n'a dû être ordonnée, ceci malgré quelques cas d'infection parmi les participants aux séances. Le Parlement autrichien a d'ailleurs ensuite « copié » la solution des parois de séparation en plexiglas.

En proposant des tests de dépistage à large échelle, le Parlement a joué un rôle de modèle pour les autres entreprises et l'administration fédérale. Cette mesure a suscité un écho majoritairement positif. Concernant le port du masque obligatoire, la mise en œuvre des directives édictées par le Conseil fédéral a fait ses preuves.

L'introduction du certificat obligatoire a permis de suspendre les mesures de protection au sein du Palais du Parlement (démontage des parois de séparation en plexiglas et levée de l'obligation de porter le masque). Depuis, le Parlement fonctionne à nouveau comme avant la pandémie. La mise en œuvre du certificat obligatoire par la désactivation et la réactivation des cartes d'accès n'a pas occasionné de coûts supplémentaires et n'a pas nécessité de personnel supplémentaire. Pour les députés et les autres personnes bénéficiant d'une autorisation d'accès qui ont fait réactiver leur carte d'accès, rien n'a changé par rapport à la situation d'avant le certificat obligatoire. Cette solution s'est avérée efficace.

### ***Recommandations concernant les mesures prises***

- Les mesures de protection et d'hygiène doivent être axées sur les moyens de transmission de la maladie et sur les dispositions en vigueur. Il convient de soumettre les mesures de protection aux autorités sanitaires compétentes afin qu'elles évaluent si celles-ci conviennent au cadre dans lequel fonctionne le Parlement.
- Veiller à ce que les mesures prises pour assurer le bon fonctionnement du Parlement n'altèrent pas la perception générale de la menace.
- Chercher le dialogue avec les députés particulièrement vulnérables, afin de définir d'éventuelles mesures supplémentaires (par ex. possibilité d'utiliser les tribunes ou un système de vote mobile).



- Contrôler et modifier régulièrement les règles d'accès au Palais du Parlement pour que le nombre de personnes qui s'y trouve puisse être réduit et adapté à la situation épidémiologique. Informer clairement les catégories de personnes concernées et le public des règles actuelles et de la durée de validité de l'interdiction d'accéder au Palais du Parlement.
- Si le Palais du Parlement n'est ouvert qu'aux personnes qui participent à des séances : garder ouverte la Galerie des Alpes au sens d'une « cantine d'entreprise », aussi dans l'éventualité d'une fermeture des restaurants. Compléter le contrat avec la société exploitante d'un accord portant sur l'organisation et les indemnités.

## **7 Perspectives et prévention des pandémies**

### **7.1 Infrastructure technique et Parlement virtuel**

Avant d'organiser des séances de commission en ligne, il était tout d'abord nécessaire de définir le cadre légal et les conditions pratiques. Ce fut chose faite avec la décision de la Conférence de coordination du 6 avril 2020 (prescriptions en matière de plateforme informatique, de confidentialité, de stabilité, de convivialité, etc.). Le logiciel de vidéoconférence Skype ne répondait pas aux exigences pour l'organisation de séances en ligne et a été remplacé au printemps 2021 par Microsoft Teams, un logiciel plus moderne. Les séances en ligne conviennent cependant mal à l'examen de projets de loi complexes.

En raison d'une modification urgente de la loi sur le Parlement, une solution en ligne a par ailleurs été développée à fin 2020. Celle-ci permet aux membres du Conseil national de voter à distance si une autorité leur a ordonné de se mettre en isolement ou en quarantaine en raison du COVID-19 (cf. objet de durée limitée [20.483](#)). Comme le Conseil des États a renoncé à une modification des bases légales, cette possibilité est réservée aux conseillers nationaux.

#### ***Recommandations « Infrastructure technique »***

- Développer l'infrastructure technique existante avec, comme objectif, de permettre l'organisation de séances de commission hybrides, en phase avec l'état actuel de la technique.
- Veiller à ce que les documents de formation pour l'organisation de séances en ligne et hybrides destinés aux députés et aux secrétariats des commissions soient toujours actuels. Organiser régulièrement des séances en ligne pour que les députés et les secrétariats des commissions puissent acquérir une certaine routine à cet égard.

→ Faire avancer la réflexion et les études de faisabilité relatives à un Parlement « entièrement numérique » afin de connaître le cadre technique et les conséquences en matière financière et de personnel d'éventuels travaux législatifs allant dans ce sens.

## 7.2 Transformation des locaux

Lors du retour de la session au Palais du Parlement, la possibilité de répartir les députés dans différentes salles pour assurer le respect des distances a été examinée. Une étude externe commandée par l'OFCL a confirmé qu'il serait possible de répartir les places assises entre la salle des pas perdus, l'antichambre et les tribunes (tout en respectant une distance de 2 ou 1,5 mètre entre les personnes). En raison des problèmes conséquents qu'une telle organisation soulèverait (révision du plan des sièges, retransmission des débats du conseil hors des salles, extension du système de vote, direction des séances, traductions simultanées, retransmission des débats pour le public, etc.), la DA a décidé de ne pas envisager cette option pour l'instant.

La Galerie des Alpes et l'espace de travail des parlementaires situé au 3<sup>e</sup> étage (« Banane ») ont temporairement été transformés en salles de séance supplémentaires pour permettre le travail des commissions. Des séances de commissions et de groupes ont également eu lieu hors du Palais du Parlement (Bernexpo, Bernerhof, hôtel Bellevue).

### ***Recommandations « Transformation des locaux »***

→ S'agissant du développement du système de vote, veiller à ce que les scrutins puissent aussi se dérouler de manière décentralisée (c'est-à-dire à proximité des salles des conseils, notamment dans les antichambres, mais aussi en dehors du Palais du Parlement).

## 8 Conclusions

---

Au début de la pandémie, l'ampleur de la crise a mis le fonctionnement du Parlement à rude épreuve : l'interruption de la session de printemps 2020 a fait écho à la « situation extraordinaire » déclarée par le Conseil fédéral et au choc causé par la situation dramatique en Lombardie. La DA et les bureaux ont décidé de prendre cette mesure après que les présidentes et présidents des groupes s'étaient opposés à la tenue d'une troisième semaine de session.

La capacité d'action de l'Assemblée fédérale et la protection des participants aux séances ont pu rapidement être assurées (cf. réponse du Bureau du Conseil national à l'interpellation [20.3098](#)). Les questions de fond relatives au rôle du Parlement en situation extraordinaire (par ex. les compétences en concurrence en matière de droit de nécessité) ont pu être clarifiées, la session extraordinaire a été convoquée rapidement et un dialogue informel soutenu avec le Conseil fédéral a permis d'assurer une bonne coordination entre les pouvoirs. Les décisions nécessaires pour gérer la pandémie ont ainsi pu être prises en tout temps.

Le site de remplacement de Bernexpo a permis d'organiser les sessions des Chambres fédérales et celles des organes parlementaires hors des murs du Palais du Parlement dans un délai très court. Grâce aux mesures de protection prises ensuite au Palais du Parlement, le travail des commissions a pu reprendre de manière efficace dans les locaux habituels.

Bien que quelques participants à des séances aient été testés positifs au SARS-CoV-2, il n'a pas été nécessaire d'ordonner de mises en quarantaine de grande ampleur. Que ce soit pendant les sessions ou les séances des organes parlementaires, aucun foyer d'infection ou cluster ne s'est déclaré. La santé de tous les participants aux séances a pu être préservée. La gestion de la crise du Parlement a donc atteint ses principaux objectifs.