
L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe

L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe

Publication de la
Fondation Robert Schuman

Sous la direction de

Emmanuel Cartier, Basile Ridard, Gilles Toulemonde

Étude réalisée sous la direction d'Emmanuel Cartier, de Basile Ridard et de Gilles Toulemonde en partenariat avec la Fondation Robert Schuman et avec le parrainage de l'Association Française de Droit Constitutionnel (AFDC).

Conseil scientifique : Emmanuel Cartier, Jean-Philippe Derosier, Massimo Luciani, Basile Ridard, Gilles Toulemonde et Marc Verdussen

Table des matières

Les auteurs	5
Propos introductif	6
Chronologie de la crise sanitaire en Europe.....	12
Allemagne — Le cœur battant de la « démocratie combative »	16
Belgique — L’impact de la crise sanitaire sur les assemblées parlementaires	24
Bulgarie — Une auto-restriction du pouvoir de contrôle.....	33
Espagne — De la nécessité de procéder à une profonde révision des règlements du Congrès des députés et du Sénat	41
France — Un Parlement sous assistance respiratoire.....	51
Grèce — Lutter efficacement contre la pandémie.....	61
Italie — Le Parlement a eu du mal à maintenir sa centralité vis-à-vis du gouvernement et des régions	71
Lettonie — Le e-Saeima, l’un des premiers parlements au monde à travailler à distance....	81
Pologne — L’instrumentalisation de la pandémie pour renforcer encore la mainmise du parti au pouvoir sur les institutions.....	92
Portugal — Le Parlement pendant la pandémie de Covid-19 n’a pas « révolutionné » son fonctionnement.....	100
Roumanie — Vers une limitation des prérogatives du Président et du Gouvernement	111
Royaume-Uni — Entre continuité et innovations, la question de l’effectivité de la démocratie à distance.....	121
Suède — Le recours à un cadre constitutionnel flexible.....	131
Union européenne — Un Parlement à distance.....	141
Union européenne — Protéger les députés et le personnel, assurer la continuité des activités et mettre en œuvre une solidarité concrète	148
Annexe.....	141

Les auteurs

Vanessa Barbé, Professeur de droit public, Université Polytechnique Hauts-de-France, directrice adjointe du Centre de recherche interdisciplinaire en sciences de la société

Martin Belov, Professeur de droit constitutionnel, Université de Sofia

Emmanuel Cartier, Professeur de droit public, Université de Lille, directeur du Centre de recherche droits et perspectives du droit

Ines Ciolli, Maître de conférences, Université de Rome, La Sapienza

Jean-Philippe Derosier, Professeur de droit public, Université de Lille, membre de l'Institut Universitaire de France, Université de Lille

Bogdan Dima, Maître de conférences en droit public, Université de Bucarest

Spasimir Domaradzki, Docteur en droit, Université de Varsovie

Patricia Jonason, Professeur associée de droit public, Université de Södertörn

Vassilios Kondylis, Professeur associé de droit public, Université d'Athènes

Thomas Larue, Docteur en sciences politiques, Directeur du Secrétariat à l'évaluation et à la recherche du Riksdag

Inese Lībina-Egnere, Dr. iur., Professeur assistante, Université de Lettonie

João Carlos Loureiro, Professeur de droit public, Université de Coimbra

Massimo Luciani, Professeur titulaire des Institutions de droit public, Faculté de Droit de l'Université de Rome, La Sapienza

Gabriel Richard-Molard, Docteur en droit européen

Basile Ridard, Maître de conférences en droit public, Université de Poitiers

Anīta Rodina, Dr. iur., Professeur associée, Université de Lettonie

Elena-Simina Tănăsescu, Professeur de droit public, Université de Bucarest

Alejandro Torres Gutiérrez, Professeur de droit constitutionnel, Université de Navarre

Gilles Toulemonde, Maître de conférences HDR en droit public, Université de Lille

Aleksandar Tsekov, Professeur assistant de droit constitutionnel, Université de Sofia

Marc Verdussen, Professeur de droit public, Université de Louvain, Directeur du Centre de recherche sur l'État et la Constitution

Klaus Welle, Secrétaire général du Parlement européen

Propos introductif

Emmanuel Cartier, Basile Ridard, Gilles Toulemonde

Face à la première vague épidémique déferlant sur l'Europe en mars 2020, les parlements ont été contraints de réagir rapidement. Confrontés à un ralentissement soudain et généralisé de l'activité économique et sociale, la plupart d'entre eux ont souhaité maintenir au moins un semblant de vie en leur sein. Ce qu'ont traversé certains parlements dans les premiers mois de cette crise sanitaire s'apparente toutefois davantage au célèbre vers de Lamartine – « Ô temps, suspends ton vol » – même si, au contraire du poète, cette suspension de leurs travaux était loin de viser à « savourer les rapides délices des plus beaux de nos jours »¹. Ainsi, des parlements ont pu être mis temporairement en coma artificiel, soit qu'ils ne se réunissaient plus, comme en Hongrie pour longtemps et au Royaume-Uni pour un temps, soit qu'ils déléguaient l'essentiel de leur pouvoir normatif aux autorités exécutives, comme en Espagne ou en Pologne, soit qu'ils abandonnaient toute prétention à contrôler l'action du Gouvernement².

Le rapport au temps qu'ont développé les parlements au cours de cette crise sanitaire est complexe. Les présentes contributions visent à la fois à rendre compte de l'impact de la crise sanitaire actuelle sur la première institution démocratique de nos pays – le Parlement – et à lancer la deuxième phase d'un projet initié en 2015 à Lille sur « Le Parlement et le temps », ayant abouti à un colloque organisé à Paris en décembre 2016 en partenariat avec le Sénat et l'Assemblée nationale puis à un ouvrage publié en 2017³. Si la première phase du projet portait sur cinq États européens (Allemagne, Belgique, Italie, France et Royaume-Uni) ainsi que sur le Parlement européen, cette seconde phase vise à étendre l'analyse à tous les États membres de l'Union européenne en adoptant le même cadre

¹ « Ô temps ! Suspends ton vol, et vous, heures propices ! Suspendez votre cours : Laissez-nous savourer les rapides délices Des plus beaux de nos jours ! ». Alphonse de Lamartine, « Le Lac », *Méditations poétiques*, 1820.

² En France, la loi du 23 mars 2020 établissant l'état d'urgence sanitaire n'a pas donné lieu à une saisine du Conseil constitutionnel par les parlementaires.

³ Emmanuel Cartier et Gilles Toulemonde (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, 370 p. Cf. également Emmanuel Cartier, « Duration in a legislative perspective: a comparative study in the EU », in *Contemporary challenges facing Parliament: Mutations in time, representativeness, transparency and accountability*, Södertörn Legal Studies (Södertörn University), 2020, 59 p., https://bibl.sh.se/skriftserier/hogskolans_skriftserier/Default.aspx?serie=4&.

méthodologique et les mêmes problématiques.

Elle a pour ambition de s'appuyer sur un réseau européen d'équipes de recherche qui, pour l'instant, demeure informel mais qui, à long terme, pourrait adopter une forme plus structurée grâce à un réseau universitaire européen basé sur des équipes locales capables de travailler de manière concertée sur des questions spécifiques dans le domaine du droit constitutionnel et européen. Ce réseau couvre treize États européens qui sont tous représentés par les contributions réunies dans le présent rapport : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Grèce, Italie, Lettonie, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suède, ainsi que le Parlement européen. En dépit du Brexit, le Royaume-Uni reste en effet un modèle de référence pour une étude consacrée au Parlement dans le cadre européen.

La nouvelle étape de ce projet international sur « Le Parlement et le temps » a débuté par un webinaire organisé le 9 juillet 2020 consistant à comparer les différentes manières dont les parlements nationaux avaient réagi à l'urgence de la crise sanitaire dans l'exercice de leurs fonctions habituelles. Pour ce faire, chaque équipe nationale a dû organiser sa réflexion autour de deux axes. D'une part, une brève présentation du contexte de la lutte contre la pandémie et du système constitutionnel, précisant notamment le type de régime et la forme de l'État, qu'il soit fédéral, unitaire ou régional. D'autre part, une brève analyse de l'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements, en s'attardant sur deux points : la procédure parlementaire et le contrôle parlementaire sur le gouvernement au cours de la crise. Les contributions qui suivent sont le résultat de ces échanges estivaux. Regroupées par binômes, elles ont fait l'objet de publications hebdomadaires par la Fondation Schuman tout au long des mois d'octobre et de novembre 2020. Le présent rapport général, qui intègre l'ensemble de ces études nationales et celle du Parlement européen, dresse un large panorama de l'activité parlementaire en Europe au cours de la pandémie et tente de répondre aux interrogations nées de la crise.

Le contexte sanitaire exceptionnel a en effet pu légitimement faire naître de nombreuses questions sur la place du Parlement au sein de nos démocraties, dont certaines demeurent en suspens. Au-delà des justifications pratiques tenant à la contagiosité du coronavirus et à la gravité potentielle de la Covid-19, les bases légales ou constitutionnelles ayant permis une mise à l'écart du Parlement dans de nombreux États européens s'avèrent-elles suffisamment solides ? Quelle a été la nature des normes mobilisées pour adapter le fonctionnement des parlements à la crise sanitaire ? Quels parlements ont mis en place des procédures de vote à distance et selon quelles modalités techniques ? Quelle fut, au-delà des apparences, la réalité des pouvoirs parlementaires durant la pandémie ? Le télétravail a-t-il eu pour effet de fausser le processus délibératif au profit d'une approche moins politisée, plus technique et, finalement, n'a-t-il pas contribué à accroître l'importance de l'administration parlementaire ? Quoi qu'il en soit, cette période a-t-elle accentué une évolution du système politique plus favorable à l'exécutif ou a-t-elle bouleversé le fonctionnement des institutions et constitué une rupture ? Si les contributions apportent toutes un éclairage important face à ces questions variées, nous nous limiterons ici à mettre en lumière certains des aspects qui ont particulièrement retenu l'attention.

La première difficulté rencontrée par les assemblées parlementaires a été l'impossibilité pour

leurs membres de se réunir tous ensemble, en raison du confinement imposé. Toutefois, le coup d'arrêt brutal qu'ont connu ces enceintes démocratiques ne pouvait être total. Le caractère exceptionnel et soudain de la situation sanitaire commandait d'agir rapidement pour prendre des décisions urgentes, ce que permet difficilement le cadre même de la délibération qu'implique nécessairement le Parlement.

Parallèlement, cette période de pandémie a pu, comme d'autres périodes de crise à travers notre histoire, aboutir à la prévalence de l'instant, voire de l'instantané. Ainsi, les parlements ont-ils parfois dû voter en toute urgence des textes de portée extrêmement générale accordant de larges pouvoirs à l'exécutif, une réflexion sur le temps long étant alors exclue. Au Royaume-Uni, le *Coronavirus Act 2020* a été voté par les deux chambres puis promulgué en à peine six jours, sans donner le temps aux parlementaires d'examiner dans le détail ce texte de grande ampleur⁴. Le Parlement roumain a été plus rapide encore, en adoptant en un temps record de deux jours un projet de loi relatif aux mesures visant à limiter la propagation de la pandémie. Pour sa part, le Parlement grec a adopté dès le 25 février un texte prévoyant des mesures préventives contre l'épidémie, avant de voter le 11 mars 2020 un texte visant à contenir l'impact économique de la crise sanitaire et le 14 mars un texte visant à limiter la propagation du virus. En Bulgarie, l'Assemblée nationale a adopté en quelques jours seulement une loi autorisant notamment le seul ministre de la Santé à ordonner l'isolement obligatoire des personnes contaminées et des « cas contacts ». De façon analogue, le Parlement polonais a adopté dès le 2 mars 2020 une loi fondant les grandes lignes d'un cadre juridique de lutte contre la pandémie, qui a ensuite été façonné sur la base des décrets ultérieurs pris directement par le ministre de la Santé.

En France, le Parlement a adopté la loi du 23 mars 2020 relative à l'état d'urgence sanitaire en à peine cinq jours. Quant à la loi organique du 30 mars 2020, elle a été votée en quatre jours, violant par là même une exigence procédurale de nature constitutionnelle. L'article 46 alinéa 2 de la Constitution prévoit en effet un délai incompressible de quinze jours entre le dépôt d'un projet de loi organique sur le bureau d'une assemblée et le moment où il peut être examiné en séance publique. Cette réserve temporelle minimale, censée offrir aux parlementaires un certain temps de réflexion sur un sujet délicat et de portée importante, n'a aucunement été respectée par les assemblées et ceci sans que le Conseil constitutionnel trouve à s'y opposer, « compte tenu des circonstances particulières »⁵.

Le respect des délais constitutionnels a également été très relatif en Espagne, où le Congrès des députés n'a été sollicité pour proroger l'état d'alerte qu'après la période maximale de quinze jours, pourtant clairement déterminée à l'article 116 de la Constitution. Non contents d'être consultés si tardivement, les députés espagnols ont voté sans difficulté cette prorogation sans même la subordonner à certaines conditions, abandonnant ainsi ponctuellement une partie de leur souveraineté parlementaire. Imposée par la situation, cette pression de l'urgence à agir a même conduit à débloquent une situation politique *a priori* inextricable en Belgique. Alors que les négociations en vue de la

⁴ Ce texte de loi particulièrement long – 329 pages – est à comparer aux 12 pages de la loi française sur l'état d'urgence sanitaire. L'adoption très rapide du texte a été rendue possible par le vote le 23 mars 2020 d'une résolution visant à suspendre les règles internes de la Chambre des Lords, initialement proposée par le ministre chargé des relations avec le Parlement. A. Fourmont et B. Ridard, « Le contrôle parlementaire dans la crise sanitaire », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n°558, 2020, p. 6.

⁵ Décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*, JORF, 31 mars 2020.

formation d'une coalition gouvernementale s'enlisaient et qu'un gouvernement expédiait les affaires courantes depuis le mois de décembre 2018, une majorité parlementaire a finalement accordé sa confiance à un nouveau gouvernement et l'a investi de pouvoirs spéciaux pour gérer directement la crise sanitaire en mars 2020. Le gouvernement issu des élections du 25 mai 2019 a vu le jour le 1^{er} octobre 2020.

Comme atteintes par le coronavirus, les assemblées ont manqué de souffle pour poursuivre leurs activités avec la même intensité qu'auparavant. En Espagne, le Congrès des députés s'est surtout limité à se réunir tous les quinze jours pour renouveler la prorogation de l'état d'alerte et valider les nombreux décrets-lois royaux, abandonnant ainsi à l'exécutif de nombreuses compétences. Pour sa part, le Sénat espagnol ne s'est pas réuni une seule fois en séance plénière pendant le premier mois de l'état d'alerte. L'Assemblée nationale bulgare, quant à elle, a décidé que tant que durerait l'état d'urgence, elle organiserait uniquement des séances plénières consacrées à l'examen de textes législatifs directement liés à l'épidémie. À la Vouli grecque, pas moins de 19 commissions parlementaires ont suspendu leurs travaux.

Pourtant, cet affaiblissement du Parlement du fait de sa mise en coma artificiel ou de sa soumission à la tyrannie de l'instant n'est pas la seule conclusion qu'apporte cette pandémie au travail parlementaire.

Il est remarquable, dans un premier temps, que les parlements aient pu trouver des moyens de maintenir une activité minimale durant cette période. À l'instar des universitaires contraints à faire cours ou à poursuivre des activités de recherche en visioconférence, les parlements de nombreux États européens ont organisé l'hybridation de leur fonctionnement, en autorisant un nombre limité de parlementaires à participer physiquement aux activités de leur assemblée ou encore en développant les réunions en visioconférence. Ainsi, un souffle de vie a-t-il pu être maintenu dans les parlements, même si certains d'entre eux ont pu se retrouver avec le souffle court.

La question de l'adaptation des travaux parlementaires à la situation sanitaire a été prise très au sérieux en Lettonie, au point de provoquer pour la première fois de son histoire une réunion conjointe du chef de l'État, du chef du gouvernement, du Président du Parlement, du Président de la Cour constitutionnelle et du Président de la Cour suprême. Des principes de travail communs aux institutions en situation de crise sanitaire ont été déterminés de manière à permettre la poursuite du processus législatif. Le Bureau de la *Saeima*, pour sa part, a décidé d'organiser temporairement ses séances plénières en maintenant une séparation physique entre les différents groupes parlementaires, chacun réunissant ses membres dans des salles différentes, reliées entre-elles par un système de visioconférence. Ce système temporaire a finalement été remplacé par la plateforme *e-Saeima*, qui a fait du Parlement letton l'un des premiers au monde à travailler intégralement à distance.

En Espagne, l'usage de la visioconférence a été restreint aux seules réunions de la Conférence des présidents du Congrès des députés. Au *Riksdag* suédois, les commissions parlementaires ont pu poursuivre leurs travaux en mode hybride, permettant à certains députés d'y participer à distance, sous réserve d'une sécurisation suffisante du dispositif numérique permettant de garantir la

confidentialité des réunions⁶. Au sein du Parlement allemand, au contraire, les débats à distance se sont multipliés, avec d'autant plus de simplicité que cette technique ne constituait pas une totale nouveauté. En effet, contrairement à la plupart des autres assemblées étrangères, le Bundestag avait déjà régulièrement recours à la visioconférence pour les seules réunions de groupes parlementaires, avant même que la crise sanitaire ne vienne généraliser ce dispositif de communication. En Grèce, le nombre de parlementaires autorisés à participer physiquement aux débats en séance plénière a été réduit à soixante. La limitation apportée par la Chambre des Communes britannique a été plus drastique en proportion, puisqu'elle a limité le nombre de participants aux réunions à 50 parlementaires sur place et jusqu'à 120 autres élus par l'intermédiaire de la plateforme Zoom, pourtant non exempte de failles sécuritaires. Le Parlement portugais, quant à lui, n'a permis qu'à un cinquième des députés de participer aux débats dans l'hémicycle, en respectant la proportion numérique des groupes parlementaires. Il a en revanche limité au maximum le développement de la visioconférence, qui n'a été autorisée que sur Skype et uniquement pour de rares élus. En Bulgarie, où la présence physique d'un quart des députés est autorisée au cours des débats, un processus de vote informatisé a été mis en place, les parlementaires étant répartis en deux groupes disposant d'une demi-heure minimum pour voter de manière échelonnée. La forme la plus aboutie de vote à distance est probablement celle retenue par le Parlement européen, qui a instauré un processus très sécurisé et précisément organisé.

Cette désincarnation de la délibération parlementaire, combinée au renforcement des prérogatives de l'exécutif et de sa place dans l'espace public, a pu entraîner une forme de dévalorisation des activités des assemblées. Alors que le travail parlementaire tentait de subsister face aux événements et à une actualité centrée sur la gestion quotidienne de la crise par l'exécutif et les structures hospitalières, certains membres des assemblées ont pu contribuer à l'affaiblir, du fait du caractère instantané de la visioconférence. Tel a été le cas au Parlement français d'un député, participant à une réunion en commission directement depuis sa voiture, ou encore d'une sénatrice, qui n'a pu débiter son intervention qu'après plusieurs tentatives de connexion infructueuses, non sans avoir laissé échapper quelques mots déplacés qu'elle pensait inaudibles.

En outre, dans un second temps, il est des conclusions qui pourraient être plus heureuses pour le Parlement, même si elles demeurent pour l'instant hypothétiques. Le temps présent de la pandémie, que l'on espère d'ailleurs être un temps bientôt passé, temps obscur pour l'organe assurant la représentation des peuples des États européens, cède la place à un temps futur plus favorable aux parlements, mais à condition qu'il ne demeure pas un conditionnel. Sur un temps plus long, qui sied davantage aux assemblées parlementaires, ces dernières ont déjà un double rôle à tenir : à la fois confirmer, parfois valider ou ratifier, les mesures prises par le Gouvernement durant cette période, mais aussi contrôler et dresser le bilan de l'action des gouvernements au terme de la pandémie. Sur le premier point, les décrets-lois qui ont été pris durant la crise par les gouvernements ont déjà dû être ratifiés par certains Parlements. Concernant, le contrôle parlementaire, celui-ci a pu donner lieu à la constitution de commissions spéciales Covid-19 ou de commissions d'enquête dont certains des

⁶ En règle générale, les réunions des commissions parlementaires du *Riksdag* sont réservées aux seuls membres qui y siègent, même si elles peuvent parfois décider de procéder à des auditions publiques.

travaux sont d'ores et déjà achevés même s'ils sont parfois un peu à contretemps⁷.

Rabelais écrivait que « *le temps mûrit toutes choses ; avec le temps toutes choses deviennent visibles ; le temps est père de la vérité* »⁸. Aux parlements de se saisir pleinement d'un temps long retrouvé pour exercer un véritable contrôle parlementaire de nature à retrouver toute leur vigueur. Formulons le souhait que la crise sanitaire que nous sommes en train de vivre permette aux parlements, sinon de renaître de leurs cendres, du moins de se sortir de la situation d'affaiblissement dans laquelle ils se sont retrouvés au cœur de la crise. L'urgence est désormais au sursaut pour les assemblées qui, alors que les premières vaccinations laissent espérer un déconfinement progressif des libertés, sont les seules en mesure de revigorer la démocratie parlementaire européenne et la confiance que les citoyens européens lui portent encore dans un contexte où le populisme avait déjà contribué à l'affaiblir.

⁷ Un premier bilan de la crise a déjà été réalisé par plusieurs parlements en Europe. En France, la Commission d'enquête du Sénat pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19 et de sa gestion a rendu un rapport très détaillé le 8 décembre 2020, dévoilant des défaillances de l'exécutif dans la gestion de crise. La mission d'information de l'Assemblée nationale a aussi rendu, quelques jours plus tôt, un rapport plutôt critique sur l'action gouvernementale au cours de la pandémie. En Belgique, les travaux de la Commission spéciale Covid-19, mise en place en juillet 2020, se poursuivent. En Bulgarie, une commission parlementaire spéciale chargée du contrôle des dépenses des fonds publics liées à la lutte contre la propagation de la pandémie de Covid-19 a été mise en place.

⁸ François Rabelais, *Le Tiers livre*, rééd. Le Seuil, 1997.

Chronologie de la crise sanitaire en Europe

8 décembre 2019 : Des médecins de la province chinoise de Wuhan signalent qu'un virus inconnu circule dans leur région. Les premières contaminations datent de novembre et semblent provenir d'un marché d'animaux sauvages de Wuhan.

Janvier 2020 : Des premiers cas sont signalés en Europe, en premier lieu, en Italie et les premières mesures sont prises.

28 janvier 2020 : La présidence croate du Conseil de l'Union active le dispositif européen intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) en mode « partage d'information ».

2 mars 2020 : En raison de l'évolution de la situation et des différents secteurs touchés (santé, protection consulaire, protection civile, économie), la présidence croate fait passer l'IPCR en mode « activation totale ».

8 mars 2020 : Une première quarantaine est décidée dans le nord de l'Italie, avant l'extension de cette mesure à l'ensemble du territoire par décret dès le lendemain.

11 mars 2020 : L'Organisation mondiale de la santé (OMS) qualifie de "pandémie" la situation provoquée par la Covid-19.

12 mars 2020 : plusieurs États membres de l'Union commencent à fermer leurs frontières et à contenir leurs populations en adoptant des mesures visant à réduire les contacts humains. De nombreux États rétablissent également des mesures de contrôle à leurs frontières.

13 mars 2020 : L'OMS déclare que l'Europe est l'épicentre de la pandémie.

18 mars 2020 : La Banque centrale européenne lance le *pandemic emergency purchase programme* (PEPP), un programme de rachat d'actifs à hauteur de 750 milliards €.

20 mars 2020 : La Commission européenne suspend l'application des règles budgétaires pour les États (dette à 60 % du PIB et déficit en dessous de 3 %), avant que cette décision ne soit validée par les ministres des Finances le 23 mars.

Mars - avril 2020 : Après l'Italie, l'Espagne, la France et la Belgique prennent des mesures drastiques sur la base de mécanismes constitutionnels ou législatifs, en restreignant certains droits et libertés fondamentaux individuels et collectifs et en concentrant le pouvoir entre les mains des gouvernements, au nom de la préservation de la santé publique et de la vie humaine. À contre-courant, la Suède adopte la politique la moins restrictive d'Europe, son gouvernement prônant la stratégie de l'immunité collective. La plupart des parlements sont néanmoins soumis aux mêmes mesures de santé publique et de distanciation sociale que tous les autres lieux de rencontre, en dépit de l'importance démocratique de réunir la représentation nationale à l'occasion d'une crise d'une telle ampleur.

15 avril 2020 : Les pays du G20 s'accordent sur un moratoire sur la dette des pays les plus pauvres, qui suspend temporairement le paiement des intérêts sur la dette de manière à aider les pays fragiles à faire face à la pandémie. Sur les 73 pays pauvres éligibles, 46 y ont déjà eu recours fin octobre.

24 avril 2020 : Lors d'un événement co-organisé par le Directeur général de l'OMS, le Président français, la Présidente de la Commission européenne, et la Fondation Bill & Melinda Gates, l'Access to Covid-19 Tools (ACT) est officiellement annoncé. Ce programme international vise à faciliter le partage d'outils et de données. La facilité COVAX fait partie de COVAX, le pilier "vaccins" de l'accélérateur d'accès aux outils de lutte contre la COVID-19 (accélérateur ACT) codirigé par la CEPI, le Gavi et l'OMS. Il soutient le renforcement des capacités de fabrication et l'achat de l'approvisionnement à l'avance afin que 2 milliards de doses puissent être distribuées équitablement d'ici la fin de l'année 2021.

Fin avril 2020 : Face à la stabilisation ou au recul de l'épidémie dans la plupart des États européens, les gouvernements entament un processus de déconfinement progressif de leurs sociétés et de leurs économies. Ainsi, dès le 9 avril, la République tchèque permet à certaines entreprises de reprendre leurs activités.

Mai - juin 2020 : La dynamique s'accélère alors que de nombreux États membres, dont l'Espagne, l'Italie, la Grèce et le Portugal, lèvent certaines des mesures exceptionnelles qu'ils avaient introduites. Chacun se prépare à la « seconde vague » et tente une relance des économies nationales, accompagnée de manière inédite par l'Union européenne.

13 mai 2020 : La Commission européenne présente son paquet « tourisme et transport » qui vise à coordonner la réouverture des frontières européennes et donner de la visibilité aux touristes. Les recommandations de la Commission prévoient la levée progressive des restrictions pour le 30 juin, en commençant par la fin des contrôles aux frontières le 15 juin. Elle recommande également la réouverture des frontières extérieures pour certains pays à partir du 1^{er} juillet.

4 juin 2020 : La BCE annonce qu'elle augmente le montant accordé au programme d'achats d'urgence face à la pandémie (*pandemic emergency purchase programme*, PEPP) de 600 milliards € pour atteindre un total de 1 350 milliards €.

15 juin 2020 : Lancement de la plateforme « Re-open EU » par la Commission européenne, qui collecte et rend disponible en 24 langues les informations sur les mesures sanitaires et les restrictions en vigueur dans l'ensemble des États membres.

30 juin 2020 : Les États membres s'accordent pour ouvrir les frontières extérieures aux ressortissants de 15 pays tiers. La liste doit être actualisée tous les 15 jours en tenant compte de l'évolution de la pandémie dans les pays tiers.

1^{er} juillet 2020 : L'Allemagne, qui assure la présidence du Conseil de l'Union à la suite de la Croatie, décide de maintenir le dispositif IPCR en mode « activation totale ».

27 août 2020 : La Commission européenne signe un premier contrat avec AstraZeneca pour 300 millions de doses de vaccin (et plus de 100 millions supplémentaires si besoin).

1^{er} septembre 2020 : La Hongrie ferme unilatéralement ses frontières aux ressortissants étrangers quelle que soit leur provenance, à l'exception de ses voisins du groupe de Visegrad (Pologne, Slovaquie, République tchèque).

18 septembre 2020 : La Commission européenne signe un contrat avec le laboratoire français Sanofi et précommande ainsi 300 millions de doses de vaccin.

28 septembre 2020 : Le cap symbolique d'un million de décès dus au Covid-19 dans le monde est dépassé.

8 octobre 2020 : La Commission européenne signe un contrat avec Janssen Pharmaceutica, filiale belge de Johnson & Johnson, afin de réserver 200 millions de doses pour son potentiel vaccin et une deuxième livraison éventuelle de 200 millions de doses supplémentaires.

Fin octobre / début novembre 2020 : Le 19 octobre, l'Irlande et le Pays de Galles annoncent un nouveau confinement. Progressivement, les États membres de l'Union se reconfinent : La France annonce le reconfinement de la population le 28 octobre, l'Autriche, la Belgique et le Royaume-Uni au cours du week-end de la Toussaint. Au début du mois de novembre, la Slovaquie teste les deux tiers de sa population avec des tests antigéniques, une première mondiale.

3 novembre 2020 : Selon l'OMS, 202 candidats-vaccins contre la COVID-19 sont en cours de développement à travers le monde, dont 47 en phase d'essais cliniques.

9 novembre 2020 : Pfizer (américain) et BioNTec (allemand) annoncent que leur vaccin contre la Covid-19 est efficace à 90 %.

11 novembre 2020 : La Commission européenne signe des accords avec trois laboratoires (BioNTech-Pfizer, CureVac, Moderna), s'ajoutant aux accords signés déjà avec AstraZeneca, Sanofi et Janssen Pharmaceutica. Au total, 1,8 milliard de doses de vaccins seront distribuées dans tous les États membres, lorsque les mises sur le marché auront été approuvées par l'Agence européenne du médicament.

Fin novembre 2020 : Certains États européens décident d'alléger les mesures de confinement à l'approche des fêtes de Noël : réouverture de commerces non essentiels en Belgique, en France, en Irlande, en Pologne et en République tchèque, des bars et restaurants en Catalogne, dans certaines zones d'Italie et en Irlande, allègement des restrictions de circulation de la population en France et en Irlande, réouverture des musées et cinémas en Irlande, aux Pays-Bas et en République tchèque, ainsi que des lieux de cultes en Belgique, en France, en Irlande, en Lituanie et en République tchèque.

15 et 16 décembre 2020 : L'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas annoncent un nouveau confinement pour tenter d'infléchir la croissance exponentielle des infections.

21 décembre 2020 : Réunion de l'Agence européenne du médicament.

Fin décembre : Mise sur le marché des premiers vaccins contre la Covid-19 dans tous les États membres.

Allemagne

Le cœur battant de la « démocratie combative »

Basile Ridard

Maître de conférences en droit public à l'Université de Poitiers, Institut de droit public (EA 2623)

Tout au long de la première vague épidémique du Coronavirus, l'Allemagne a souvent été présentée comme un modèle de gestion de la crise sanitaire en comparaison de ses voisins européens. De nombreux observateurs étrangers ont ainsi pu louer l'attitude pragmatique et efficace de la Chancelière et plus largement, de l'ensemble du Gouvernement allemand¹. Plus rares sont ceux à s'être penchés au chevet du Parlement allemand pour examiner s'il avait aussi fait preuve d'une réaction à la hauteur des enjeux de cette situation exceptionnelle. Le Bundestag – souvent qualifié de « parlement de travail » (*Arbeitsparlament*) par opposition au « parlement de parole » (*Redeparlament*)² que constitue le Parlement britannique – a-t-il été en mesure d'exercer pleinement ses fonctions de contrôle et de législation, en particulier dans le cadre de ses commissions, où se joue l'essentiel du travail parlementaire outre-Rhin ?

Avant de répondre précisément à cette interrogation, il semble essentiel de rappeler les principales caractéristiques du système parlementaire allemand. Le Parlement de la République fédérale est bicaméral. Le Bundestag est composé de 709 députés élus pour quatre ans, tandis que le Bundesrat est constitué de 69 représentants des gouvernements des États fédérés (*Länder*), qui sont renouvelés de manière échelonnée pour un mandat de cinq ans³. Si au Bundesrat, chaque membre est tenu de voter en suivant les instructions de l'exécutif régional dont il dépend, cette absence totale de liberté de mandat n'empêche pas pour autant la chambre de participer pleinement au processus décisionnel. Le bicamérisme est toutefois inégalitaire. Le Bundestag, chargé d'élire le chef du gouvernement sur proposition du président fédéral⁴, est aussi considéré comme le « législateur intrinsèque », alors que le Bundesrat est simplement réputé participer à la production législative⁵. L'implication du Bundesrat est néanmoins totale lors de l'examen des « lois d'approbation »

¹ L'idéalisation de la réponse allemande à la crise sanitaire doit toutefois être nuancée, comme le rappellent très justement Alexis Fourmont, Benjamin Morel et Benoît Vaillot *in* « Pourquoi la décentralisation n'est pas un remède miracle contre le Covid-19 », *The Conversation*, 28 avril 2020.

² Cette distinction, établie à l'origine par Max Weber, est fréquemment reprise pour qualifier le Bundestag. N. Achterberg, « Das Parlament im modernen Staat », *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1974, p. 705.

³ Le renouvellement des parlements régionaux (*Landtage*) se tient tous les cinq ans, en décalage sur des années distinctes selon les Länder et leurs résultats déterminent indirectement la composition du Bundesrat. Seul le parlement régional de Brême, le *Bürgerschaft*, connaît un renouvellement tous les quatre ans.

⁴ Article 62 de la Loi fondamentale allemande.

⁵ A. Haratsch, *in* H. Sodan, *Grundgesetz – Kommentar*, Munich, Beck, 2^e Éd., 2011, p. 458.

(*Zustimmungsgesetze*) puisque dans ce cadre, son vote importe autant que celui du Bundestag⁶, auquel il peut opposer un veto absolu. En revanche, le contrôle parlementaire est principalement assuré par le Bundestag, qui est notamment le seul à pouvoir mettre en jeu la responsabilité du gouvernement soit par le rejet d'une motion de confiance, soit par la voie de la motion de censure constructive⁷.

Contrairement à d'autres États européens, l'état d'urgence n'a pas été instauré en Allemagne. Ni l'« état de crise intérieure » (*innerer Notstand*), prévu par l'article 91 de la Loi fondamentale (LF), qui vise à « écarter un danger menaçant l'existence ou l'ordre constitutionnel libéral et démocratique », ni « l'état de tension » (*Spannungsfall*) de l'article 80a LF, ni encore l'« état de défense » (*Verteidigungsfall*) de l'article 115 LF n'ont été jugés adaptés à la situation. Enfin, alors même que l'article 35 LF relatif à l'entraide entre la Fédération et les Länder en cas de « catastrophe naturelle » ou de « sinistre particulièrement grave » présentait des analogies avec la situation de crise sanitaire, il n'a pas non plus été appliqué. Cet arsenal de crise issu de la Loi fondamentale, appelé « constitution d'urgence » (*Notstandsverfassung*), n'a pas été déclenché par le Bundestag, en raison non seulement d'une réticence historique à sortir du cadre ordinaire de la Loi fondamentale mais aussi du caractère peu adapté de ces dispositifs face à cette crise sanitaire.

De fait, le Parlement allemand semble avoir été beaucoup moins restreint dans son action par le cadre juridique et le contexte politique de la crise sanitaire que ne l'ont été certains parlements nationaux en Europe, qui ont été soumis à un état d'urgence très contraignant. Le Bundestag n'est pas resté impuissant face à la crise, alors même qu'en France par exemple, l'exécutif est devenu le seul véritable maître à bord face à la vague épidémique, laissant le Parlement presque inanimé⁸. Pour autant, le Parlement allemand a-t-il été en mesure de peser de tout son poids dans le débat politique et de contrôler efficacement la gestion de la crise par le Gouvernement ?

Alors que les périodes de crise sont souvent propices à l'accroissement des pouvoirs de l'exécutif au détriment des assemblées et des libertés fondamentales, le Parlement allemand a tenu à assurer la continuité de la démocratie parlementaire allemande, tant au titre de sa fonction de législateur (I) qu'au titre de sa fonction de contrôle de l'exécutif (II). De ce point de vue, le Bundestag a réussi à préserver en son sein un débat nourri en maintenant ses activités à un niveau raisonnable, même si de manière inévitable, des aménagements concrets ont dû être consentis pour s'adapter à la situation sanitaire (III). Cette volonté du Parlement allemand de poursuivre son action s'inscrit bien dans la logique décrite par la Cour constitutionnelle fédérale comme étant celle de « la démocratie combative » (*Streitbare Demokratie*), dans le sens où sa « capacité à fonctionner » (*Handlungsfähigkeit*) constitue un « impératif constitutionnel » (*Verfassungsgebot*)⁹.

⁶ Les lois d'approbation correspondent aux textes qui touchent directement aux intérêts des Länder et représentent une proposition importante de l'ensemble des lois adoptées chaque année.

⁷ Ces deux dispositifs sont prévus respectivement aux articles 67 et 68 de la Loi fondamentale allemande.

⁸ Cf. J.-P. Derosier et G. Toulemonde, « Le Parlement français au temps du coronavirus. Un Parlement sous assistance respiratoire », *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe*, Fondation Schuman, 2020.

⁹ La Cour constitutionnelle fédérale a pu rappeler cet impératif constitutionnel dans le cadre de litiges inter-organes, comme par exemple à l'occasion de sa décision du 16 juillet 1991 (BVerfGE 84, 304).

I. La poursuite de nombreux travaux législatifs

Le Parlement allemand, consacré par la Cour constitutionnelle comme un « forum de discours et de contre-discours » (*Rede und Gegenrede*) dans le cadre du débat législatif, reconnaît un droit de parole à chacun de ses représentants élus ainsi qu'aux membres du Gouvernement. À cet égard, le Bundestag a souhaité poursuivre les débats déjà en cours sur certains projets de loi et est demeuré très actif. Lors des premières semaines de la période de confinement, il a adopté de nombreux textes législatifs pour faire face aux conséquences de la pandémie. Le Bundestag a ainsi voté des textes visant à renforcer les moyens financiers des hôpitaux ou encore à adapter certaines procédures civiles et pénales à la situation sanitaire¹⁰. De la même manière, un plan de sauvetage financier visant à faire face à l'arrêt de nombreux secteurs d'activité a été adopté en seulement trois jours, un temps record pour le Parlement allemand¹¹.

La priorité a ainsi été donnée dès le départ à la gestion sanitaire de la pandémie. Les parlementaires ont en effet saisi rapidement l'enjeu de s'adapter rapidement à la nouvelle donne sanitaire. Une question cruciale et urgente à régler était de déterminer de quelle manière et par quel vecteur juridique attribuer aux autorités compétentes les capacités d'agir pour lutter contre la pandémie. Le recours aux dispositions de la « constitution d'urgence » n'ayant pas été souhaité, c'est finalement une simple modification de la loi relative à la protection contre les infections, dénommée ISG (*Infektionsschutzgesetz*), qui a été décidée. Adoptée par le Parlement fédéral le 25 mars 2020, alors même que le confinement avait déjà été décrété dans les Länder de Bavière et de Sarre six jours plus tôt, la nouvelle rédaction du § 28 de cette loi pose question. Cette disposition indique qu'en cas de constat ou de soupçon d'infection, les « autorités compétentes » (à savoir les exécutifs des Länder) sont habilitées à prendre des « mesures de protection » proportionnelles et provisoires pouvant aller à l'encontre de certains droits fondamentaux tels que la liberté personnelle, la liberté de manifestation ou encore l'inviolabilité du domicile.

De cette manière, le Bundestag et le Bundesrat ont accordé une marge de manœuvre importante aux gouvernements régionaux au nom de la lutte contre la pandémie et sans prévoir une intervention extérieure, alors qu'étaient en jeu des libertés fondamentales. Si le refus de recourir à l'état d'urgence se justifiait dans la mesure où les mesures prises étaient moins attentatoires aux libertés fondamentales que dans la plupart des pays frontaliers¹², l'intégration à une loi ordinaire de protection contre les infections de ce pouvoir donné aux exécutifs des Länder interroge tout particulièrement.

Ce dessaisissement du Parlement, bien que strictement encadré, a pu aussi être observé à l'égard

¹⁰ *Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht*, 27 mars 2020, Journal Officiel, p. 569. *Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*, 27 mars 2020, Journal Officiel, p. 587.

¹¹ Les modalités procédurales de nature provisoire prévues par le paragraphe 126a du règlement du Bundestag ont permis à ce dernier d'agir plus rapidement qu'à l'accoutumée en matière législative. Cf. *infra* « III - Les adaptations du travail parlementaire à la nouvelle donne sanitaire ».

¹² Les mesures ont principalement consisté à interdire les rassemblements de plus de deux personnes, à fermer les commerces jugés non-essentiels ainsi que les écoles, sans instaurer un confinement strict de la population comme en France par exemple.

du Gouvernement fédéral¹³. Le § 5 (2) de la loi ISG accroît nettement les compétences du Ministère fédéral de la Santé en permettant à celui-ci d'adopter « *des dérogations aux dispositions de la présente loi par voie de décret sans l'accord du Bundesrat* ». Le champ visé est plutôt large, car il concerne l'essentiel des lois relatives au développement, à la production et à la distribution de médicaments ainsi que les lois relatives au fonctionnement du système sanitaire et à l'approvisionnement de la population. En s'affranchissant de l'avis du Bundesrat, le dispositif ainsi établi est ainsi très extensif, ce qui ne manque pas d'étonner au sein d'un tel système fédéral.

Cependant, le fait qu'un Ministère fédéral puisse non seulement concrétiser, mais aussi déroger à des dispositions législatives pour une durée déterminée¹⁴ va bien au-delà de la délimitation du champ au sein duquel il est normalement autorisé à prendre des ordonnances. Cette nouvelle prérogative ministérielle apparaît en effet peu compatible avec l'article 80 (1) de la Loi fondamentale relatif au pouvoir d'édition des règlements¹⁵. Ce « domaine réservé » du Parlement (*Parlamentsvorbehalt*) est essentiel. Les règlements autonomes sont en principe exclus, tandis que les délégations législatives sont considérées avec méfiance.

Les critiques portant sur la constitutionnalité du dispositif sont d'autant plus nombreuses que, comme le rappelle le Professeur Christoph Möllers, c'est précisément en temps de crise que se pose la question des lieux de négociation politique, cruciale au regard de l'interdiction générale de réunion¹⁶. Il est donc permis de douter que le Parlement ait pris la bonne décision en se retirant à ce point de la production normative en la matière, même si l'on admet la conformité du dispositif à la Loi fondamentale, d'autant plus que l'édition de textes réglementaires n'est pas nécessairement plus rapide que celle de la législation¹⁷.

Enfin, le Gouvernement fédéral est lui-même affecté par cette nouvelle organisation des pouvoirs relatifs à la gestion de la pandémie. Du fait de la situation d'urgence, les compétences essentielles sont en effet susceptibles d'être exercées par le Ministère fédéral de la Santé en accord avec d'autres ministères en fonction des matières envisagées. Ce repli stratégique du processus décisionnel au sein des seules sphères ministérielles serait susceptible d'entraîner peu à peu une certaine « *dépolitisation des décisions de grande portée au plus haut niveau* »¹⁸ en matière sanitaire.

II. Le maintien d'un contrôle parlementaire classique sans dispositif spécifique

En dépit du caractère exceptionnel de la situation sanitaire et des restrictions particulièrement fortes en matière de libertés fondamentales qui ont été induites par les mesures de lutte contre la

¹³ C. D. Classen et A. Gaillet, « Covid : perspective allemande », *Blog Jus Politicum*, 8 avril 2020 ; P. Cossalter, « Le droit public allemand et le Coronavirus », *Revue générale du droit*, n° 51830, 2020.

¹⁴ Jusqu'à ce que la crise sanitaire soit résorbée et, au plus tard, d'ici au 31 mars 2021 aux termes du § 5 (4)-1 de la loi ISG.

¹⁵ Art. 80(1) LF : « *le Gouvernement fédéral, un Ministre fédéral ou les Gouvernements des Länder peuvent être autorisés par la loi à édicter des règlements. Cette loi doit déterminer le contenu, le but et l'étendue de l'autorisation accordée. Le règlement doit mentionner son fondement juridique. S'il est prévu dans une loi qu'une autorisation peut être subdéléguée, un règlement est nécessaire pour la délégation de l'autorisation* ».

¹⁶ C. Möllers, « *Parlamentarische Selbstentmächtigung im Zeichen des Virus* », *Verfassungsblog*, 26 mars 2020.

¹⁷ B. Ridard, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative. Étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 531 et s.

¹⁸ C. Möllers, « *Parlamentarische Selbstentmächtigung im Zeichen des Virus* », *Verfassungsblog*, 26 mars 2020.

pandémie, aucun mécanisme spécifique de contrôle n'a été mis en place au sein du Bundestag. Le temps consacré aux activités de contrôle des actions du gouvernement n'a pas été beaucoup plus important qu'à l'accoutumée. Il n'en demeure pas moins que l'absence de mise en place d'un dispositif spécifique de contrôle de la gestion gouvernementale de la crise sanitaire pose question, étant donné les atteintes qui pourraient être portées à certaines libertés individuelles en raison de la situation de crise. Pour autant, rien ne dit non plus que les commissions *ad hoc* mises en place pour contrôler la gestion gouvernementale de l'épidémie dans certains États permettent une vigilance accrue par rapport aux instruments de contrôle parlementaire traditionnels.

L'absence de renforcement du contrôle parlementaire au cours de la crise sanitaire peut s'expliquer notamment par la configuration politique actuelle du Bundestag. En effet, la « grande coalition » gouvernementale, formée des partis conservateurs CDU-CSU et du parti social-démocrate SPD, est soutenue par une large majorité de députés, alors que l'opposition parlementaire est assez réduite. Le premier groupe d'opposition parlementaire, composé d'élus du parti d'extrême droite « *Alternative für Deutschland* » (AfD), dispose seulement de 12 % des sièges du Bundestag, alors que chacun des trois autres groupes dispose uniquement de 10 % des sièges. La structuration de l'opposition parlementaire, dispersée entre quatre groupes de taille plutôt modeste, représente un frein à la cohérence de son action en matière de contrôle de l'exécutif.

Si le contrôle parlementaire n'a pas tellement évolué en dépit de la gravité de la crise, les membres du Bundestag ne sont pas pour autant demeurés silencieux. Chaque semaine, les parlementaires ont transmis des questions orales et écrites au gouvernement à propos de la gestion de la crise par les services publics. Dès le mois de mars, plusieurs « petites questions » (*Kleiner Anfrage*) ont ainsi été posées par des parlementaires de l'opposition. Le groupe parlementaire libéral (FDP) a ainsi interpellé le gouvernement fédéral afin de savoir si un représentant du gouvernement italien avait fait une requête en vue d'activer le Mécanisme européen de stabilité au début de l'épidémie. Au mois d'avril, le groupe politique AfD a demandé au Gouvernement fédéral d'apporter la preuve que le système de santé disposait de capacités suffisantes pour supporter une augmentation importante du nombre de cas en cas de seconde vague épidémique.

Le Bundestag a aussi poursuivi son activité de contrôle à l'occasion des réunions de groupes parlementaires, en particulier ceux de l'opposition, mais aussi et surtout dans le cadre des commissions parlementaires. Du jour au lendemain, celles-ci ont dû changer profondément leur agenda, en particulier les commissions compétentes en matière économique et financière ainsi qu'en matière de santé. Celles-ci ont consacré un temps important pour débattre des conséquences de la crise sanitaire dans des perspectives économiques et sociales de court terme comme de long terme. Si le travail de ces commissions a pu se poursuivre en matière de législation comme en matière de contrôle, c'est au prix d'une adaptation de leur fonctionnement. Au sein des commissions parlementaires, le nombre de participants a en effet été limité à dix députés présents sur place, tandis que tous les autres membres de la commission pouvaient participer aux réunions en visioconférence. Cette évolution des modes de travail parlementaire n'est en réalité pas limitée aux seules commissions et constitue uniquement l'une des nombreuses adaptations auxquelles le Bundestag a très rapidement consenti, dès le début de la crise sanitaire.

III. Les adaptations du travail parlementaire à la nouvelle donne sanitaire

Le Parlement allemand, qui se caractérise par un processus de décision souvent long et complexe en matière législative¹⁹, a poursuivi ses travaux en procédant à des adaptations concrètes de son fonctionnement marquées par le pragmatisme. Soucieux de préserver la « capacité d'action » du Bundestag, son Président a d'abord proposé une révision constitutionnelle pour permettre à la chambre basse de se réunir sous une forme réduite, ne contraignant ainsi qu'une part restreinte de députés à être présents physiquement²⁰. Finalement, la modification de la Loi fondamentale allemande a été jugée trop lourde et inadaptée, ce qui explique que les membres du Bundestag ont simplement décidé de modifier temporairement son règlement intérieur, le « *Geschäftsordnung des Bundestages* » (GOBT). Initialement applicables jusqu'au 30 septembre 2020, ces dispositions temporaires ont ensuite été prolongées jusqu'à la fin de la même année.

Les parlementaires ont ainsi introduit un nouveau paragraphe 126a dans le règlement du Bundestag pour lui offrir la possibilité de se réunir en formation restreinte. Si la multiplication des réunions en comité restreint est discutable voire nuisible à l'expression de la diversité des points de vue au sein du Parlement, il importe dès à présent de préciser que le plus souvent, les autres membres du Bundestag pouvaient y participer à distance. L'exigence de distanciation physique liée à la nouvelle donne sanitaire a très vite été intégrée par les groupes politiques, qui se sont accordés sur des nouvelles mesures visant notamment à limiter le nombre de personnes présentes au même moment dans l'hémicycle. Partant, chaque groupe parlementaire a autorisé ses députés à n'être physiquement présents que pour une durée déterminée au sein même de l'assemblée plénière. Dans la même logique, pour les votes personnels, dont le § 51 GOBT précise que chaque député doit passer dans l'hémicycle pour enregistrer son vote, il est désormais prévu en pratique non plus quelques minutes mais près d'une heure, afin de laisser le temps aux parlementaires de déposer leur bulletin dans l'une des urnes réparties dans différents espaces du Bundestag. Lorsqu'un vote personnel n'est pas exigé, la modification du règlement intérieur a également prévu que les votes puissent être réalisés sous forme écrite, par exception à l'obligation de présence physique énoncée au § 48 GOBT.

L'intégration du nouveau paragraphe 126a GOBT au règlement a principalement permis aux membres du Bundestag de se réunir physiquement en plus faible nombre à la chambre. Ce nouveau paragraphe a introduit une exception à la règle du quorum en assemblée plénière et en commission, respectivement déterminée aux paragraphes 45 et 67 GOBT. Alors que ceux-ci exigent la présence de « plus que la moitié de ses membres en nombre », les 1^{er} et 2^e alinéas du § 126a GOBT ne requièrent la présence que d'un quart des membres. En réalité, cette modification n'est qu'une sécurité supplémentaire car le quorum de présents requis pour le scrutin n'est pas vérifié automatiquement mais uniquement à la demande de l'un des membres du Bundestag. En outre, les parlementaires allemands recourent en pratique à la technique du « jumelage » (*Pairing*), qui permet à un nombre égal de membres de la majorité et de l'opposition de se mettre d'accord pour s'absenter

¹⁹ W. Reutter, « Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2007, p. 299.

²⁰ R. Roßmann et G. Mascolo, « *Ein Rettungspaket für den Bundestag* », *Süddeutsche Zeitung*, 3 avril 2020.

en même temps sans que l'issue du vote ne soit bouleversée.

Par ailleurs, les périodes de réunion ont été plus concentrées dans le temps pour le temps en séance plénière comme en commission, certaines d'entre elles, dont le programme du printemps n'était que très peu chargé, ont même décidé de reporter leurs réunions prévues. En ce sens, la crise sanitaire a participé à accélérer les procédures et à réduire le temps de discussion disponible. De la même manière, il a été admis que les trois délibérations prévues pour tous les textes législatifs examinés au Bundestag, dont les deux premières sont normalement espacées d'au moins une journée, puissent être organisées à la suite, tout au long de la même journée²¹. Cette réduction temporelle n'est toutefois pas essentielle, dans la mesure où au Bundestag, l'essentiel du travail sur le texte se fait en amont de son examen en assemblée plénière, en particulier en commission parlementaire et entre les groupes politiques, qui peuvent ainsi prendre le temps de négocier entre eux.

Cette légère accélération procédurale s'est accompagnée d'un développement accru des échanges à distance et des moyens de visioconférence, qui étaient déjà mobilisés en pratique avant la crise pour les seules réunions dans le cadre des groupes parlementaires²². À l'inverse de nombreux parlements étrangers, où la nouveauté était totale, il ne restait plus au Bundestag que de généraliser ce dispositif à l'ensemble de ses réunions et séances. Le format hybride est devenu la norme pour la plupart des réunions. Ainsi, pour les séances plénières, les groupes parlementaires ont déterminé les orateurs présents, tandis que leurs autres membres participent au débat en ligne. Enfin, pour les réunions en assemblée plénière et les auditions publiques des commissions parlementaires, le § 126a GOBT prévoit que le public peut y assister uniquement à distance, par l'intermédiaire d'Internet.

En définitive, force est de constater que le Parlement allemand, à l'instar de nombreux parlements nationaux en Europe, a accordé des pouvoirs importants à l'exécutif. Toutefois, en contraste d'autres parlements, il ne l'a envisagé que dans un champ précisément délimité et ne s'est pas livré à un dessaisissement de ses pouvoirs législatifs au profit de l'exécutif. Bien au contraire, le Bundestag a continué d'exercer ses compétences en matière législative et de contrôle, tout en adaptant ses pratiques aux exigences liées à la situation épidémique. À cet égard, le système allemand est bien la preuve – à la différence d'États voisins ayant cédé à la tentation de la concentration momentanée de pouvoirs dans les mains de l'exécutif – que les situations exceptionnelles n'appellent *pas nécessairement* une réaction exceptionnelle *mais bien davantage* le maintien de procédures démocratiques dans le strict respect de l'État de droit²³.

²¹ § 81 alinéa 1 GOBT.

²² P. Amthor, « Bundestag et parlementarisme allemand en temps d'exception », *JP Blog*, 9 septembre 2020.

²³ S. Jürgensen et F. Orłowski, « Critique and Crisis: The German Struggle with Pandemic Control Measures and the State of Emergency », *Verfassungsblog*, 19 avril 2020.

Belgique

L'impact de la crise sanitaire sur les assemblées parlementaires

Marc Verdussen

Professeur à l'Université de Louvain, Directeur du Centre de recherche sur l'État et la Constitution (CRECO)

Sur le plan juridique, la crise déclenchée par la pandémie de Covid-19 suscite en Belgique plusieurs interrogations, de nature parfois très différente¹. Nous nous limitons ici à dresser quelques constats qui touchent à l'impact de la crise sur les assemblées parlementaires et leurs membres.

I. L'interdiction constitutionnelle faite aux parlementaires de suspendre les droits fondamentaux

En Belgique, les restrictions aux droits fondamentaux, à condition d'être susceptibles d'une justification objective et raisonnable, ne peuvent être décrétées que par des normes législatives, votées par une ou plusieurs assemblées parlementaires. Est sans incidence le fait que ces restrictions soient dictées par une situation de crise ou non. En revanche, ces mêmes assemblées législatives ne sont pas autorisées à suspendre, en tout ou partie, ces droits fondamentaux, même en cas de crise aigüe². Il faut savoir que la Constitution belge n'a pas été conçue pour affronter les situations de crise qui, tout au contraire, ont été en quelque sorte niées par le constituant. Adopté en 1831, l'article 187 de la Constitution belge dispose que « *la Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie* ». Il interdit ainsi sans ambiguïté que la Constitution soit suspendue, partiellement ou totalement. Par conséquent, en Belgique, l'instauration d'un « état d'urgence » ou d'un « état d'exception », non

¹De l'auteur du présent rapport, cf. également M. Verdussen, « [La Constitution belge face à la pandémie de COVID-19](#) », *Confluence des droits*, 26 juillet 2020 ; M. Verdussen, « La crise du coronavirus et la menace sur les droits fondamentaux en Belgique », in Institut des droits de l'homme du barreau de Paris (IDHBP) et Institut des droits de l'homme des avocat(e)s européen(e)s (IDHAE), *Confinement forcé sur tout le territoire national et modalités d'application : des mesures disproportionnées dans une société démocratique ?*, Paris, 2020 ; M. Verdussen, « [Droits humains et crise sanitaire : l'Etat mis au défi](#) », *La Libre Belgique*, 18-19 juillet 2020, pp. 42-43 ; M. Verdussen (avec C. Romainville), « L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés ? Du terrorisme à l'urgence sanitaire. Belgique », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2020, vol. XXXVI (à paraître en 2021). Le présent rapport s'inspire de ces publications antérieures. Sur les aspects constitutionnels de cette crise en Belgique, cf. également N. Bernard, « Les pouvoirs du Gouvernement fédéral en période de crise : le Gouvernement Wilmès face à l'épidémie de COVID-19 », *Journal des tribunaux*, 2020, pp. 372-375 ; F. Bouhon, A. Jousten, X. Míny et E. Slautsky, « L'Etat belge face à la pandémie de COVID-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 2020, n° 2446 ; J. Clarenne et C. Romainville, « [Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du COVID-19](#) », *Jus Politicum*, 23 avril-4 mai 2020 ; S. Ganty, « [COVID 19 and States of Emergency. Belgium and COVID-19 : When a Health Crisis Replaces a Political Crisis](#) », *Verfassungsblog*, 21 avril 2020 ; T. MOONEN et J. RIEMSLAGH, « [Fighting COVID-19 – Legal Powers and Risks : Belgium](#) », *Verfassungsblog*, 25 mai 2020. *Adde* : « [Carnets de crise](#) », Centre de droit public de l'Université de Bruxelles.

²Suspendre les droits fondamentaux, ou plus exactement l'application de ces droits, c'est les mettre en veilleuse de manière provisoire, mais *générale*. Justifiée par l'urgence d'une réaction immédiate à une situation tout à fait exceptionnelle, les dérogations – qui s'inscrivent souvent dans un « état d'urgence » ou un « état d'exception » – ne doivent pas être confondues avec la limitation des droits fondamentaux. Limiter les droits fondamentaux, c'est autoriser que des restrictions *particulières* puissent y être apportées et en fixer les conditions. Ainsi, le régime des suspensions s'applique dans les périodes exceptionnelles, alors que celui des limitations s'inscrit dans le droit commun des temps ordinaires.

seulement n'est pas prévue par la Constitution, mais est formellement interdite par celle-ci³.

Il semble qu'en adoptant l'article 187, le Congrès national en 1831 a voulu obvier au risque de suspensions autoritaires et arbitraires qui résulteraient d'un outre-passement par le législateur ou l'exécutif de leurs attributions. L'auteur de l'amendement ayant conduit à l'adoption de l'article 187, M. Van Snick, a d'ailleurs cité les ordonnances de Charles X suspendant les libertés constitutionnelles⁴. Sans doute les congressistes avaient-ils aussi le souvenir de certains actes inconstitutionnels du Roi Guillaume des Pays-Bas, à l'époque où les provinces belges faisaient partie des Pays-Bas (1815-1830). Plus généralement, on peut penser qu'ils ont considéré qu'offrir à des autorités constituées la faculté de se délier de leur obligation de respecter la Constitution, ce serait les soumettre à la tentation d'invoquer à tout bout de champ cette clause d'extra-constitutionnalité.

Quelles situations sont visées par l'article 187 de la Constitution ? Il s'agit des situations d'exception. On pense à la nécessité de lutter contre le terrorisme, mais aussi de faire face à une catastrophe nucléaire, une canicule meurtrière, des intempéries dévastatrices, ou encore une épidémie ou une pandémie. Pour un État confronté à de telles menaces, il peut être tentant de faire adopter par le pouvoir législatif, voire par le pouvoir exécutif, des mesures exceptionnelles, qui suspendent l'application de dispositions constitutionnelles et spécialement de droits fondamentaux. La réponse du constituant belge est catégorique : quelles que soient la gravité et l'intensité des événements ou de la menace, les institutions doivent fonctionner coûte que coûte, les citoyens doivent pouvoir exercer sans entraves leurs droits fondamentaux et le régime juridique de ces droits ne peut être modifié en la circonstance. Toutes les autorités publiques sont chargées d'appliquer toutes les dispositions de la Constitution.

Il pourrait être objecté que la Belgique a souscrit à des conventions internationales qui prévoient « l'état d'urgence », celui qui survient « *en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation* », selon les termes de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme – plusieurs États européens ont déjà notifié au Secrétariat général du Conseil de l'Europe leur volonté d'invoquer l'article 15 de la Convention en raison de la pandémie du Covid-19 –, ou « *le danger public exceptionnel* » menaçant l'existence de la nation, selon l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁵. Cependant, les régimes dérogatoires⁶ que permettent d'instaurer ces instruments internationaux se situent en deçà de la protection que la Constitution entend, pour sa part, établir⁶. Ils ne trouvent à s'appliquer que pour les droits fondamentaux non reconnus par la Constitution belge.

L'intransigeance du constituant belge pose question. Ignorer la possibilité de voir émerger des

³ Il serait vain d'invoquer ici l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège (*Moniteur belge*, 15 octobre 1916), toujours en vigueur, car tant l'état de guerre que l'état de siège ne s'appliquent qu'en temps de guerre.

⁴ E. Huyttees, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, A. Wahlen et Cie, 1844, vol. II, pp. 464 et s.

⁵ Cf. les Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, adoptés le 28 septembre 1984.

⁶ J. Velu, « Le droit pour les États de déroger à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la nation », in *Les clauses échappatoires en matière d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, Bruxelles/Louvain-la-Neuve, Bruylant/Cabay, 1982, pp. 71-147 ; R. Ergéc, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 1987.

situations de crise réclamant la suspension de certains droits fondamentaux, c'est prendre le risque de voir l'État se réfugier, en dehors de toute balise, derrière des notions aussi vagues et insécurisantes que l'état de nécessité et la légitime défense. Face à une porte fermée à double tour, qui interdit toute suspension en toutes circonstances, n'est-il pas tentant pour l'État confronté à une urgence impérieuse, donc *in tempore suspecto*, de la défoncer et de s'y engouffrer, sans restriction aucune ? N'est-il pas préférable d'entrouvrir cette porte, *in tempore non suspecto*, en posant des limites matérielles et procédurales – avec notamment l'intervention des assemblées législatives – à la mise en œuvre d'un régime dérogatoire ? Le débat est ouvert. Constatons en tout cas que l'article 187 de la Constitution belge « *n'a pas résisté à l'épreuve des faits* », le temps de guerre ayant « *engendré un état de nécessité qui a conduit à la mise en œuvre d'un régime d'exception suspendant certaines libertés constitutionnelles en dépit de la Constitution* »⁷.

II. La dépossession des parlementaires par l'exécutif

Le 23 mars 2020, le ministre de l'Intérieur s'est fondé sur des dispositions législatives passablement imprécises – tirées de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile – pour adopter un arrêté ministériel qui s'avère être la base juridique de substantielles mesures d'urgence visant à limiter la propagation du Covid-19⁸ : fermetures des principaux commerces ; restrictions d'accès aux grandes surfaces ; fermeture des marchés ; obligation de télétravail à domicile pour les « entreprises non essentielles » ; interdiction de principe des « rassemblements », des « activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative », des « excursions scolaires », des « activités dans le cadre de mouvements de jeunesse », ou encore des « activités des cérémonies religieuses » ; suspension des leçons et activités dans l'enseignement maternel, primaire et secondaire ; enseignement à distance dans les écoles supérieures et les universités ; interdiction des « voyages non essentiels » au départ de la Belgique ; réglementation du confinement à domicile. Les mesures adoptées restreignent moult droits fondamentaux (liberté d'aller et venir, liberté de réunion, droit au respect de la vie privée et familiale, droit à l'enseignement, liberté de religion, droit à l'épanouissement culturel...).

On s'étonne que des ingérences aussi draconiennes dans les droits fondamentaux des citoyens aient pu être décidées par le seul ministre de l'Intérieur. Certes, les textes législatifs mobilisés à l'appui de ces décisions le permettent. Certes, le Conseil des ministres a été consulté. Certes, le ministre de l'Intérieur dispose d'un pouvoir de police administrative générale (quoique subsidiaire par rapport à celui des autorités communales). Certes encore, l'arrêté ministériel en question a été adopté le 23 mars 2020, donc quatre jours avant l'adoption le 27 mars 2020 de la loi de pouvoirs spéciaux (dont il sera question ci-après). L'urgence le justifiait certainement. Mais, alors que l'arrêté

⁷ R. Ergéc et S. Watthée, « Les dérogations aux droits constitutionnels », in M. Verdussen et N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, vol. 1, p. 396.

⁸ *Moniteur belge*, 23 mars 2020, 2^e éd. This is, in fact, the third ministerial order adopted for this purpose by the Minister of the Interior, two previous orders having been adopted on 13 March 2020 (*Moniteur belge*, 13 March 2020, 2nd ed.) and 18 March 2020 (*Moniteur belge*, 18 March 2020, 3rd ed.). Other ministerial decrees have also been adopted, which contain more specific urgent measures.

ministériel prévoyait que les mesures adoptées n'étaient d'application que jusqu'au 5 avril 2020, il a été modifié à plusieurs reprises pour prolonger ce délai. Quels que soient les arguments invoqués, il demeure que, dans un État de droit soucieux de respecter les droits fondamentaux, il n'est pas normal de laisser au seul ministre de l'Intérieur la responsabilité d'ingérences ayant une telle amplitude.

Le dépit est d'autant plus grand que le contrôle *a posteriori* de la section du contentieux administratif du Conseil d'État s'avère ici largement ineffectif, pour des raisons liées à la temporalité de la procédure. La procédure d'extrême urgence permet-elle de contourner les difficultés des procédures d'annulation et de suspension ordinaire ? Force est de constater que, dans le cadre de la crise sanitaire, les recours introduits en extrême urgence contre les mesures adoptées par arrêté ministériel (mais aussi par les autorités communales) ont tous été rejetés. Le Conseil d'État a en effet considéré que les conditions de l'extrême urgence n'étaient pas réunies, parce que les recours étaient devenus sans objet suite à la modification ou l'annulation des normes contestées, ou parce que les moyens n'étaient pas sérieux⁹.

III. La mise hors-jeu des parlementaires par eux-mêmes

Une crise comme celle du Covid-19 questionne les rapports entre les assemblées législatives et les gouvernements, en ceci notamment que le procédé dit « des pouvoirs spéciaux » permet au législateur de renoncer temporairement à légiférer dans certaines matières qu'il confie à l'exécutif. Le régime parlementaire propre au système constitutionnel de la Belgique s'en trouve peu ou prou déstabilisé. De quoi s'agit-il ?

Les lois de pouvoirs spéciaux sont des lois par lesquelles, si certaines conditions sont respectées¹⁰, le législateur fédéral habilite temporairement le Roi – donc le Gouvernement fédéral – à régler un certain nombre de matières qui sont normalement réglées par le législateur fédéral lui-même, et ce par des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux¹¹. Concrètement, plutôt que d'agir conjointement avec les assemblées fédérales (la Chambre des représentants et le Sénat), le Gouvernement fédéral agit collectivement mais seul, ce qui l'autorise dans un contexte de crise requérant de promptes mesures d'intervenir « *avec plus de rapidité et d'efficacité que ne le permet le fonctionnement normal des assemblées législatives* »¹². Fondé sur une interprétation audacieuse de

⁹ Cf. notamment Conseil d'État, arrêt n° 247.674, 28 mai 2020 ; arrêt n°247.714, 4 juin 2020 ; arrêt n°247.939, 26 juin 2020 ; arrêt n°248.108, 3 août 2020 ; arrêt n° 248.132, 10 août 2020 ; arrêt n° 248.145, 13 août 2020.

¹⁰ Dans un [avis donné le 31 mai 1996](#), la section de législation du Conseil d'État a indiqué que, pour être compatibles avec l'article 105 de la Constitution, les pouvoirs spéciaux doivent satisfaire aux conditions suivantes : (1) les pouvoirs spéciaux doivent être justifiés par certaines circonstances de fait, qualifiées généralement de circonstances exceptionnelles ou de circonstances de crise ; (2) les pouvoirs spéciaux ne peuvent être attribués que pour une période limitée, déterminée en fonction des circonstances qui les justifient ; (3) les pouvoirs spéciaux doivent être définis avec précision, en ce qui concerne tant les objectifs à atteindre que les matières où des mesures peuvent être prises et leur portée ; (4) lors de l'attribution des pouvoirs spéciaux, le législateur doit respecter les normes supranationales et internationales, mais aussi les règles constitutionnelles de répartition de compétences entre la collectivité fédérale et les collectivités fédérées.

¹¹ La littérature juridique sur les pouvoirs spéciaux est importante. Cf. notamment M. Leroy, « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », *Administration publique*, 2014, pp. 483-504 ; T. Moonen, « Bijzondere machten als oplossing voor een crisis : of zelf in een midlife crisis ? », in E. Vandenbossche (ed.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, pp. 177-213.

¹² M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles/Limal, Bruylant/Anthemis, 2014, p. 520. Sur les contraintes temporelles qui pèsent sur les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions, cf. M. Borres, M. Solbreux et M. Verdussen,

l'article 105 de la Constitution, le recours aux pouvoirs spéciaux se justifie avec d'autant plus d'acuité lorsque ces mêmes assemblées législatives sont dans l'impossibilité de se réunir physiquement dans les bâtiments du Parlement.

Les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux ont valeur réglementaire, sauf s'ils sont ultérieurement confirmés par le législateur, auquel cas ils acquièrent valeur législative (force de loi). Constitutionnellement, cette confirmation s'impose lorsque l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux règle des matières réservées par la Constitution au législateur fédéral (infractions pénales, procédure pénale, impôts, etc.). Toutefois, en pratique, les lois de pouvoirs spéciaux exigent généralement la confirmation par le législateur fédéral de tous les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, même dans les matières non réservées au législateur. Comme le relève très justement le professeur Yves Lejeune, « *initialement conçues comme un correctif juridique des habilitations consenties au Roi dans des matières constitutionnellement réservées à la loi, les lois de confirmation [...] sont donc devenues un nouveau moyen de contrôle politique de l'exercice des pouvoirs spéciaux consentis en toutes matières* »¹³. Précisons que la confirmation législative des arrêtés leur confère la valeur de normes législatives rétroactivement, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté.

La Belgique étant un État fédéral, les collectivités fédérées – les régions et les communautés – peuvent logiquement, elles aussi, recourir aux pouvoirs spéciaux, sur la base de l'article 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Pour l'essentiel, les principes encadrant les pouvoirs spéciaux, rappelés ci-dessus, trouvent à s'appliquer, *mutatis mutandis*, au niveau fédéré.

La crise déclenchée par la pandémie de Covid-19 a amené le législateur fédéral à recourir aux pouvoirs spéciaux. Le 27 mars 2020, deux lois de pouvoirs spéciaux ont été adoptées qui habilitent le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du Covid-19¹⁴. Il y est prévu que les pouvoirs spéciaux expireront trois mois après l'entrée en vigueur de la loi. Ils sont donc expirés depuis le 30 juin. L'adoption d'une nouvelle loi de pouvoirs spéciaux était possible, mais cela n'a pas été le cas. Par ailleurs, il est exigé que les arrêtés adoptés soient confirmés par la loi dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur, étant précisé que, s'ils ne sont pas confirmés dans ce délai, ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets. La Belgique étant un État fédéral, les collectivités fédérées – les régions et les communautés – peuvent logiquement, elles aussi, recourir aux pouvoirs spéciaux, ce qu'elles ont fait pour la plupart d'entre elles. La nature et l'ampleur des pouvoirs spéciaux accordés par les législateurs de ces entités fédérées sont assez variables lorsqu'on les compare entre eux mais aussi lorsqu'on les rapproche des lois fédérales de pouvoirs spéciaux, certains pouvoirs spéciaux ressemblant furieusement à des pleins pouvoirs. Pour faire face à la deuxième vague de la pandémie, le législateur fédéral n'a pas recouru aux pouvoirs spéciaux. Cela a en revanche été le cas pour les gouvernements régionaux : le 14 novembre, le Parlement de la fédération Wallonie-Bruxelles a accordé des pouvoirs spéciaux au gouvernement régional pour trois mois renouvelables une fois. De son côté la Flandre n'a pas demandé de pouvoirs spéciaux mais a déclenché un « état d'urgence civil »

« Les parlements belges et le temps », in G. Toulemonde et E. Cartier (dir.), *Le Parlement et le temps – Approche comparée*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2017, pp. 227-255, spéc. pp. 232-253.

¹³ Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge – Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 666.

¹⁴ *Moniteur belge*, 30 mars 2020, 2^e éd.

qui a permis la construction des infrastructures médicales sans obtenir les permis normalement nécessaires.

IV. Le défi lancé aux parlementaires par le fédéralisme

La crise déclenchée par la pandémie de Covid-19 a mis à l'épreuve l'équilibre entre les différents niveaux de pouvoir, spécialement dans un État fédéral marqué par un fort cloisonnement entre ceux-ci. Des crises antérieures avaient déjà posé ce type d'interrogations, mais la crise sanitaire de 2020 a exacerbé les tensions propres au système fédéral belge.

On assiste à une démultiplication des mesures prises pour lutter contre la pandémie de Covid-19, qui se justifie par le fait que les domaines en jeu sont éclatés entre les différents niveaux de pouvoir. Dans un avis donné le 13 mai 2013, la section de législation du Conseil d'État a souligné que « *ce n'est pas parce que des mesures portent sur la lutte contre une crise touchant à la santé publique que l'autorité fédérale peut être réputée compétente. Au contraire, chaque autorité est responsable de la lutte contre une crise touchant à la santé publique dans les limites de ses propres compétences matérielles, ce qui n'exclut pas toutefois qu'un accord de coopération puisse être conclu à ce propos* »¹⁵. La situation en Belgique est, à cet égard, particulièrement complexe. Si certaines matières sont du ressort (quasi) exclusif d'un niveau de pouvoir – tels l'enseignement, de la compétence des communautés, et la justice, de compétence fédérale –, d'autres matières sont partagées entre différents niveaux de pouvoir – telles la politique de la santé et la politique économique.

Cet entremêlement des compétences, non seulement est de nature à compromettre la nécessité de mener une politique cohérente et efficace face à la crise, mais, qui plus est, peut conduire, ici encore, à mettre les assemblées parlementaires hors-jeu. On en donne un exemple qui concerne le *tracing*. La Belgique fait, en effet, partie de ces États qui proposent aux citoyens de télécharger sur leur smartphone une application enregistrant leurs déplacements et les personnes avec qui elles sont entrées en contact. L'objectif est de pouvoir identifier et isoler les personnes possiblement infectées. Un tel outil touche notamment à la protection de la vie privée et au rôle du législateur pour encadrer ce qui constitue une ingérence dans ce droit fondamental. Soucieux d'initier un débat démocratique sur le sujet, plusieurs membres de la Chambre des représentants ont déposé une proposition de résolution qui entendait voir fixé un socle de garanties essentielles pour encadrer un tel outil numérique (minimisation des données enregistrées, transparence par la publication du code source de l'application, etc.)¹⁶. Une commission parlementaire a suggéré que cette résolution soit coulée dans la forme d'une proposition de loi, ce qui a été fait¹⁷. Toutefois, à la suite d'objections soulevées par la section de législation du Conseil d'État, un projet d'accord de coopération entre les niveaux de pouvoir compétents a été élaboré et, son entrée en vigueur se faisant attendre, un arrêté royal de

¹⁵ [Avis n° 53.018/AG du 13 mai 2013](#) sur un projet d'arrêté royal relatif au contrôle sanitaire du trafic international.

¹⁶ Proposition de résolution relative au développement potentiel d'une application mobile pour lutter contre le coronavirus (COVID-19) et à la nécessité de respecter les droits humains, en particulier le droit au respect de la vie privée (*Doc. parl.*, Ch. repr., 2019-2020, n° 55-1182/1).

¹⁷ Proposition de loi relative à l'utilisation d'applications numériques de traçage de contacts par mesure de prévention contre la propagation du coronavirus COVID-19 parmi la population (*Doc. parl.*, Ch. repr., 2019-2020, n° 55-1251/1).

pouvoirs spéciaux a été adopté¹⁸. Lorsque l'accord de coopération sera conclu, il le sera par les gouvernements concernés et l'assentiment ultérieur des parlements sera de pure forme. Or, c'est là un problème réclamant un débat parlementaire approfondi. La principale question posée est celle de la nécessité d'une telle mesure¹⁹. Une partie des gouvernants ont par trop tendance à considérer qu'il y va d'une question politique relevant de leur appréciation souveraine, alors que la question est juridique. La Cour européenne des droits de l'homme a encore rappelé, le 3 mars dernier, que toute ingérence portée au droit à la vie privée doit être « *nécessaire dans une société démocratique* », au sens de l'article 8 § 2 de la Convention, ce qui implique que « *les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent pertinents et suffisants* »²⁰. Le procédé envisagé est-il suffisamment efficace pour justifier une telle intrusion dans la vie privée ? Rien ne semble à ce jour l'accréditer. Il s'avère, en outre, disproportionné, pour des raisons qui sortent du cadre de la présente contribution.

V. Les aléas du contrôle parlementaire

Il convient de distinguer deux périodes : la période des pouvoirs spéciaux et la période subséquente. Durant la période des pouvoirs spéciaux, les assemblées parlementaires conservent la plénitude de leurs attributions. Les parlementaires peuvent recourir aux techniques habituelles de contrôle du gouvernement et spécialement au procédé de l'interpellation. Ils peuvent se réappropriier par le dépôt de propositions de loi des matières confiées au gouvernement au titre des pouvoirs spéciaux et gardent bien sûr la maîtrise législative des matières non visées par les pouvoirs spéciaux²¹. Ils peuvent initier l'adoption de résolutions destinées à adresser des recommandations au gouvernement et à ses membres²². La période de pouvoirs spéciaux ayant expiré, le contrôle politique s'exercera selon trois voies principales : le droit d'interpellation parlementaire ; le pouvoir de l'assemblée de créer des commissions spéciales²³, voire des commissions d'enquête parlementaire ; le vote de l'assemblée sur la confirmation ou non des arrêtés de pouvoirs spéciaux. Sur ce dernier point, ne nous berçons pas de trop douces illusions : le débat parlementaire – si débat il y a – sur les mesures adoptées sous le couvert des pouvoirs spéciaux « *n'interviendra qu'après qu'elles aient toutes définitivement vidé leurs effets* » et « *il est fort peu probable qu'elles ne soient pas toutes validées* »²⁴.

¹⁸ A.R. n° 44 du 26 juin 2020, publié au *Moniteur belge* du 29 juin 2020 (2^e éd.). Sur les pouvoirs spéciaux, cf. *supra*.

¹⁹ Cf. E. Degrave, « [Le suivi numérique des citoyens : un pacte avec le diable ?](#) », *La Libre Belgique*, 24 avril 2020.

²⁰ CEDH, *Convertito et autres c. Roumanie*, 3 mars 2020, § 48.

²¹ À titre d'exemple, le *Moniteur belge* du 29 mai 2020 publie une loi du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et une loi du 27 mai 2020 relative à la loi du 20 mai 2020. Autre exemple, le *Moniteur belge* du 11 juin 2020 publie une loi portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19.

²² Cf. notamment la proposition de résolution relative au développement potentiel d'une application mobile pour lutter contre le coronavirus (COVID-19) et à la nécessité de respecter les droits humains, en particulier le droit au respect de la vie privée, citée ci-avant, qui a donné lieu à de longs débats et à des auditions d'experts en commission de l'économie, de la protection des consommateurs et de l'agenda numérique.

²³ Ainsi, le 25 juin 2020, la Chambre des représentants, en séance plénière, a adopté un texte demandant l'institution d'une commission spéciale chargée d'examiner la gestion de l'épidémie de COVID-19 par la Belgique et, le 2 juillet 2020, elle a mis en place cette commission.

²⁴ Cf. A. Schaus et V. Lettelier, « [Les droits et libertés à l'épreuve de la crise sanitaire \(COVID-19\)](#) », *Carnets de crise* #15, 17 avril 2020.

Cela étant, l'exercice par les assemblées de leurs attributions pendant une période de confinement et de distanciation sociale rendent indispensables des mesures logistiques d'adaptation visant à garantir la continuité du travail parlementaire. Les assemblées ont généralement décidé de recourir à la technique numérique de la visioconférence (discussions et votes à distance), conjuguée ou non à la participation en présentiel d'un nombre limité d'élus. En revanche, l'ajournement pur et simple de l'assemblée nous paraît difficilement compatible avec les impératifs d'un régime parlementaire. Le rôle des assemblées parlementaires est ici central, car elles sont habilitées à adopter, dans le cadre de leur autonomie organique, des règlements. Des dispositions nouvelles, applicables en cas de crise sanitaire dangereuse pour la santé humaine, ont été adoptées. Elles prévoient notamment la possibilité d'ajourner le Parlement, ou encore celle de court-circuiter le passage en commission en cas de projet ou de proposition urgent. Ces mesures contribuent à restreindre le contrôle parlementaire sur le gouvernement et à limiter le débat démocratique. Elles sont d'autant plus problématiques qu'en Belgique les règlements d'assemblée échappent, en principe, à tout contrôle juridictionnel, bénéficiant de la sorte d'une quasi-impunité²⁵.

²⁵ M. Verduseen, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 115.

Bulgarie

Une auto-restriction du pouvoir de contrôle

Martin Belov*, **Aleksandar Tsekov****

*Professeur de droit constitutionnel, Université de Sofia « St. Kliment Ohridski »

**Professeur assistant de droit constitutionnel, Université de Sofia « St. Kliment Ohridski »

I. Le statut constitutionnel de l'état de guerre, de l'état de siège et de l'état d'urgence dans la Constitution bulgare de 1991

La Constitution prévoit une formulation très concise, succincte et laconique du régime constitutionnel de l'état de guerre, de l'état de siège et de l'état d'urgence¹. Ces trois régimes sont prévus de manière indépendante et sans distinction claire quant à leur substance, la Constitution se concentrant beaucoup plus sur la procédure que sur le fond de ces régimes d'urgence constitutionnelle.

Selon l'article 84 § 12 de la Constitution, l'Assemblée nationale « déclare, sur proposition du président de la République et du Conseil des ministres, l'état de guerre ou tout autre état d'exception sur tout le territoire du pays ou sur une partie de celui-ci ». L'implication de plusieurs institutions dans ce processus est censée servir de garant contre les abus de pouvoir. L'état de siège, ou l'état d'urgence, peut être déclaré sur l'ensemble du territoire de l'État ou sur une partie de celui-ci. Selon l'article 100 § 5 de la Constitution, « le président de la République déclare la guerre en cas d'attaque armée contre le pays ou en cas de nécessité de remplir d'urgence des engagements internationaux, l'état de guerre ou un autre état d'exception lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas. Dans ces cas, l'Assemblée nationale est immédiatement convoquée en session pour se prononcer sur cette décision. ».

Conformément à l'article 57 § 3 de la Constitution, « en cas de déclaration de guerre, d'état de siège ou d'un autre état d'urgence, en vertu d'une loi, l'exercice de certains droits des citoyens peut être provisoirement limité, à l'exception des droits prévus aux articles 28, 29, 31 § 1 § 2 et § 3, article 32 § 1 et article 37 ». Ainsi, plusieurs droits constitutionnels bénéficient d'un niveau de protection constitutionnelle plus élevé et doivent rester illimités même en cas de guerre, d'état de siège ou d'état d'urgence. Il s'agit du droit à la vie et de l'interdiction de la torture, des garanties du droit à la liberté individuelle, à savoir le droit d'être traduit devant le pouvoir judiciaire dans un délai prescrit par la loi, l'interdiction de la condamnation sur la base d'aveux, la présomption d'innocence, la protection

¹ Cf. E. Tanchev et M. Belov, « The Governmental System of the Republic of Bulgaria » in N. Chronovski, T. Takacs, et T. Drinoczi (Éd.) *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, Varsovie, Kluwer Polska, 2011, p. 95.

de la vie privée et la liberté de conscience, de pensée et de religion.

La Constitution ne prévoit pas la possibilité de légiférer par ordonnances, y compris au cours de l'état d'urgence². Ainsi, le Parlement bulgare doit conserver le monopole de l'adoption des normes les plus importantes qui encadrent les relations sociales avec une importance élevée et durable même en cas de guerre, d'état de siège ou d'état d'urgence.

II. L'état d'urgence et la situation d'urgence épidémique en Bulgarie causée par la pandémie de Covid-19

Le 13 mars 2020, l'Assemblée nationale a adopté une décision³ qui a introduit pour la première fois dans l'histoire moderne de la Bulgarie l'état d'urgence. Selon cette décision, fondée sur l'article 84 § 12 de la Constitution, le Parlement :

- i. déclare, sur proposition du président de la République et du Conseil des ministres, l'état de guerre ou tout autre état d'exception sur tout le territoire du pays ou sur une partie de celui-ci ;
- ii. habilite le Conseil des ministres à prendre toutes les mesures nécessaires pour contrôler la situation d'urgence liée à la pandémie de Covid-19.

La période initiale de l'état d'urgence a été étendue du 13 mars au 13 avril 2020. Le 2 avril 2020, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle décision⁴ en vertu de laquelle l'état d'urgence a été prolongé jusqu'au 13 mai 2020.

Le 24 mars 2020, l'Assemblée nationale a adopté la loi concernant les mesures et les actions pendant l'état d'urgence (MADSEA)⁵. Cette loi régit l'ensemble des mesures et des activités visant à lutter contre la propagation du virus, imposées et réalisées pendant l'état d'urgence sur le territoire de la République (article 1). La loi MADSEA a permis de modifier de nombreuses lois et celles apportées à la loi sur la santé méritent une attention particulière. Elles autorisent le ministre de la Santé à ordonner l'isolement obligatoire des patients, des personnes contaminées, des personnes « cas contact » et des personnes entrées sur le territoire national en provenance d'autres pays, lorsqu'il existe une menace de maladie pour la santé des citoyens (article 22 de la loi MADSEA). Cette disposition était en vigueur jusqu'au 13 mai 2020, date à laquelle l'état d'urgence a pris fin et a été remplacé par la « situation d'urgence épidémique » introduite par la législation ordinaire, à savoir par des modifications de la loi sur la santé.

Une définition juridique de l'expression « situation épidémique d'urgence » a été apportée : par l'article 1 § 45 de la loi sur la santé. Selon cet article il s'agit d'une « catastrophe causée par une maladie contagieuse, qui conduit à une épidémie avec un danger immédiat pour la vie et la santé des citoyens, dont la prévention et le dépassement nécessitent plus que les mesures habituelles mises en place pour protéger et préserver la vie et la santé des citoyens ». La situation d'urgence épidémique

² Pour l'interdiction de la législation d'urgence, cf. M. Belov, *Constitutional Law in Bulgaria*, Kluwer, 2019, p. 248.

³ Journal Officiel n° 22, 13 mars 2020.

⁴ Journal Officiel n° 33, 7 avril 2020.

⁵ Journal Officiel n° 28, 24 mars 2020.

est déclarée pour une certaine période, limitée dans le temps, en vertu d'une décision du Conseil des ministres adoptée sur proposition du ministre de la Santé et sur la base d'une évaluation du risque épidémique existant réalisée par l'inspecteur en chef de la santé publique. L'« urgence épidémique » peut être prolongée et elle l'a d'ailleurs été à plusieurs reprises à la suite de décisions successives du Conseil des ministres⁶. Elle est en vigueur jusqu'au 31 janvier 2021.

Le président de la République s'est adressé à la Cour constitutionnelle pour lui demander de déclarer l'inconstitutionnalité de la « situation d'urgence épidémique », affirmant que le législateur – l'Assemblée nationale – a délégué de manière inadmissible au pouvoir exécutif ses pouvoirs constitutionnels exclusifs prévus par l'article 57 § 3 de la Constitution. Il convient en effet de rappeler que les ordonnances ne sont pas autorisées par le modèle constitutionnel bulgare⁷.

Dans sa décision du 23 juillet 2020, la Cour constitutionnelle a explicitement identifié l'état d'urgence comme une « dictature constitutionnelle ». Selon la Cour, l'état d'urgence est « une transformation temporaire et réversible de l'ordre constitutionnel et son adaptation est nécessaire afin de surmonter une menace mortelle pour la société. L'état d'urgence est un mode de fonctionnement "d'urgence" du système constitutionnel. La principale conséquence du passage à un tel régime est la redistribution du pouvoir et de l'autorité (par exemple, l'octroi de fonctions aux organes de défense du pays inhérentes au ministère de l'Intérieur) et la restriction de l'exercice de certains droits et libertés afin de neutraliser et de surmonter une menace externe ou interne grave pour l'existence de l'État et de la société »⁸.

La Cour constitutionnelle estime que la « situation d'urgence épidémique » diffère de « l'état d'urgence ». Selon son raisonnement, la « situation d'urgence épidémique » ne conduit pas à une redistribution et à une délocalisation des fonctions gouvernementales. Son objectif n'est pas de s'écarter de l'ordre établi, mais plutôt d'introduire un régime spécial de protection permettant la mise en place des mesures urgentes pour sauvegarder la vie et la santé des citoyens. La Cour estime que la différence réside dans le degré et l'ampleur de la menace. D'où la divergence qui en résulte quant à l'étendue et à l'intensité d'une éventuelle atteinte aux droits constitutionnels. Selon la Cour, la déclaration d'une « situation épidémique d'urgence » ne présuppose pas une violation intensive des droits des citoyens comparable à celle prévue à l'article 57 § 3 de la Constitution, qui permet la déclaration de la guerre, de l'état de siège ou de l'état d'urgence. La Cour estime qu'il existe deux différences essentielles entre la « situation d'urgence épidémique » et l'« état d'urgence », à savoir l'intensité des mesures prises pour surmonter la menace et les autorités compétentes pour les déclarer.

La Cour constitutionnelle fonde son argumentation sur des considérations assez contestables qui n'ont pas de fondement substantiel ni dans le texte, ni dans l'esprit de la Constitution. Il serait beaucoup plus raisonnable – surtout au regard du modèle constitutionnel bulgare – d'accepter, comme l'a fait remarquer le juge Georgi Angelov dans son avis divergent, que « la situation d'urgence épidémique est un cas particulier de l'état d'urgence ». Le juge Angelov, membre de la Cour

⁶ Cf. par exemple la décision n° 325 du 14 mai 2020, la décision n° 378 du 12 juin 2020, la décision n° 418 du 25 juin 2020, la décision n° 482 du 15 juillet 2020 ou encore la décision n° 525 du 30 juillet 2020.

⁷ Cf. M. Belov, *op.cit.*, p. 56-58.

⁸ Décision n° 10 du 23 juillet 2020 (Journal officiel n° 70, 7 août 2020)

constitutionnelle, estime que la Constitution ne permet que le renforcement, plus ou moins net, de l'intensité et de l'extension du champ d'action du pouvoir exécutif par le déplacement et/ou la création de nouvelles fonctions ou de nouveaux organes, mais uniquement dans ses propres domaines de compétence. Aucune norme constitutionnelle ne permet le transfert de compétences entre les différentes branches séparées du pouvoir de l'État. Ainsi, aucun transfert de compétences n'est autorisé entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, soit respectivement l'Assemblée nationale et le Conseil des ministres. Le président de la République ne bénéficie d'un accroissement de pouvoirs en cas d'état de siège ou d'état d'urgence qu'au sein du pouvoir exécutif, auquel il appartient majoritairement. Par conséquent, le juge Angelov estime que tout « transfert des fonctions et des pouvoirs des plus hautes instances de l'État – le Conseil des ministres, le Président et l'Assemblée nationale » est constitutionnellement inadmissible. Une « transformation de l'ordre constitutionnel » en cas de « situation épidémique d'urgence » n'est donc pas autorisée.

Il est important de noter que la décision du gouvernement de déclarer une « situation épidémique d'urgence » et les mesures pour lutter contre la propagation du virus qui ont été prises par le ministre de la Santé sont soumises à un contrôle. Selon la décision de la Cour constitutionnelle n°10 du 23 juillet 2020, le Parlement conserve tous ses pouvoirs, y compris sa compétence pour contrôler tous actes réalisés et toutes décisions adoptées par le pouvoir exécutif. En vertu de l'article 83 § 2 de la Constitution, l'Assemblée nationale et les commissions parlementaires peuvent obliger les ministres à assister à leurs séances et à répondre aux questions posées par les députés. Par conséquent, la déclaration de la « situation d'urgence épidémique » ne modifie ni ne limite la compétence de contrôle de l'Assemblée nationale. Néanmoins, des changements concernant à la fois la procédure parlementaire en général et le contrôle parlementaire sur le gouvernement en particulier ont été identifiés pendant l'état d'urgence.

III. L'impact de la pandémie Covid-19 sur la procédure parlementaire

Des questions importantes ont émergé dans plusieurs pays concernant non seulement l'autorisation des séances à distance des parlements et les délibérations, mais aussi les votes à distance qui en découlent par le biais des technologies numériques. Une telle discussion s'est également tenue en Bulgarie. La question de savoir si l'Assemblée nationale est constitutionnellement autorisée à tenir ses séances et à voter à distance par des moyens électroniques n'est pas explicitement régie par la Constitution. L'article 81 § 3 de la Constitution prévoit que « le vote est personnel et public, sauf dans les cas où la Constitution prévoit ou l'Assemblée nationale décide qu'il est secret. ». La Constitution ne contient pas d'indications pour la réalisation du vote secret. Dans sa décision n°8 du 5 juin 2003, la Cour constitutionnelle a décidé que « l'exigence de l'article 81 § 3 de la Constitution selon laquelle "le vote est personnel" est un principe constitutionnel fondamental lié au travail parlementaire. Quels que soit le type et le mode de vote spécifiquement choisis, le droit de chaque député d'y participer est un droit constitutionnel personnel qui ne peut être exercé par une personne différente. Le contenu de ce droit est que le vote sur l'adoption des actes de l'Assemblée nationale est un acte de discrétion personnelle, dans lequel le député exprime immédiatement, librement et indépendamment sa volonté personnelle conformément à sa conscience et à ses convictions ».

On peut supposer que si la possibilité d'expression « immédiate, libre et indépendante » de la volonté personnelle de chaque député est sauvegardée, il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à ce que les séances et le vote à l'Assemblée nationale se déroulent à distance par des moyens électroniques. Toutefois, l'Assemblée nationale a décidé de ne pas profiter de cette possibilité⁹. Le 26 mars 2020, le Parlement a adopté une décision pour l'organisation des activités de l'Assemblée nationale pendant l'état d'urgence. Selon cette décision :

- i. Pendant l'état d'urgence déclaré en vertu de sa décision du 13 mars 2020, l'Assemblée nationale tient des séances plénières uniquement sur les projets de loi et les propositions de loi liés à l'état d'urgence déclaré. Le contrôle parlementaire pendant cette période s'effectue uniquement au moyen de questions et réponses écrites.
- ii. Pendant l'état d'urgence, des sessions plénières extraordinaires peuvent être tenues conformément aux dispositions de l'article 78 de la Constitution et de l'article 46 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Conformément à l'article 78 de la Constitution, l'Assemblée nationale est convoquée à ses séances par son président. Celui-ci peut convoquer le Parlement soit à son initiative, soit sur la demande d'un cinquième des députés, du président de la République ou du Conseil des ministres. L'article 46 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que dans les circonstances décrites à l'article 78 § 2, § 3 et § 4 de la Constitution, le Président de l'Assemblée nationale est responsable de programmer une séance au plus tard 7 jours après la réception de la demande de convocation, que l'Assemblée nationale soit en période de vacances ou non. L'initiateur de la demande de convocation doit également proposer l'ordre du jour de la séance.

Le 7 avril 2020, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle décision relative à son fonctionnement en période de pandémie, qui consiste à développer le cadre réglementaire du parlementarisme bulgare du fait des restrictions liées à la pandémie de Covid-19. Le Parlement a adopté plusieurs règles spéciales pour son fonctionnement pendant l'état d'urgence, qui peuvent être résumées comme suit : le Président de l'Assemblée nationale ne distribue les projets et propositions de loi qu'à la commission parlementaire compétente et ceux-ci sont considérés comme adoptés en une seule lecture au stade de la commission parlementaire. En outre, l'article 45 § 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale a été suspendu. Il s'agit de la disposition qui régit les périodes de vacances parlementaires lorsque l'Assemblée nationale n'est pas en session.

La vérification du quorum, qui se fait au début de la séance plénière, est effectuée par un système de vote informatisé. L'enregistrement des députés commence une heure avant l'heure annoncée du début de la séance. Seul un quart de l'ensemble des députés est autorisé à être présent au cours des débats. Le Président de l'Assemblée nationale fixe l'heure à laquelle le vote doit commencer après la clôture des débats. Le vote est effectué par un système de vote informatisé selon un calendrier déterminé par le Président de l'Assemblée. Les députés sont répartis en deux groupes qui votent consécutivement. Une fois le vote terminé, les résultats sont établis et résumés par les

⁹ Décision modifiant la décision sur le travail de l'Assemblée nationale pendant l'état d'urgence, annoncée par une décision de l'Assemblée nationale (Journal officiel n°22, 2020) puis promulguée (Journal officiel n°26, 2020).

secrétaires de l'Assemblée et sont remis au président de l'Assemblée nationale, qui les annonce au cours de la même séance. Les propositions écrites des députés visant à modifier les projets ou propositions de loi adoptées en première lecture doivent être soumises dans les 24 heures précédant le vote en deuxième lecture. Le vote en deuxième lecture doit avoir lieu après la fin de la présentation des rapports de la commission parlementaire compétente devant l'Assemblée réunie en séance plénière. Le Président de l'Assemblée nationale fixe la durée nécessaire au vote sur les projets de loi, qui ne peut pas être inférieure à 30 minutes. Le vote est effectué en vertu d'un système de vote informatisé selon le calendrier déterminé par le président de l'Assemblée nationale. Les députés présents doivent être divisés en deux groupes, qui participent consécutivement au scrutin. Le vote de chaque groupe s'effectue chapitre par chapitre, section par section ou texte par texte jusqu'à épuisement du contenu du rapport correspondant au second vote et des propositions faites au cours du débat. Après la fin du vote, les résultats sont établis et résumés par les secrétaires de l'Assemblée et sont soumis au président de l'Assemblée nationale, qui les proclame au cours de la même séance.

IV. L'impact de la pandémie Covid-19 sur le contrôle parlementaire du gouvernement

Malgré l'état d'urgence et le rôle central du pouvoir exécutif dans la gestion de la crise, l'Assemblée nationale n'a pas adopté de règles spéciales pour organiser plus fréquemment sa fonction de contrôle. Au contraire, en vertu de la décision adoptée le 26 mars 2020, l'Assemblée nationale a restreint de manière inconstitutionnelle le recours à de nombreux moyens de contrôle parlementaire. Le Parlement a accepté que, pendant l'état d'urgence, le contrôle parlementaire ne puisse être exercé que par des questions écrites et des enquêtes écrites. Ainsi, l'Assemblée nationale a temporairement supprimé toutes les autres formes de contrôle parlementaire, ce qui est en contradiction flagrante avec les exigences fixées par la Constitution et le Règlement de l'Assemblée nationale. Plus précisément, l'Assemblée nationale a interdit le recours, pendant la durée de l'état d'urgence, aux questions et interpellations orales ainsi qu'au vote de défiance prévu par les articles 89 et 90 de la Constitution et le chapitre IX du Règlement de l'Assemblée nationale¹⁰.

Au lendemain de la levée de l'état d'urgence, le 14 mai 2020, l'Assemblée nationale a adopté une décision concernant la création d'une commission parlementaire spéciale chargée du contrôle des dépenses des fonds publics liées à la lutte contre la propagation de la pandémie de Covid-19¹¹. Selon les initiateurs de cette décision, cette commission doit « exercer son pouvoir constitutionnel de contrôle du pouvoir exécutif » afin d'assurer la transparence nécessaire et de vérifier la conformité des dépenses effectuées avec plusieurs critères permettant d'analyser leur efficacité. Les activités de la commission doivent couvrir « tous les fonds collectés, reçus, stockés, distribués et dépensés par les organismes du secteur public », conformément à l'article 1 § 1 de la loi sur la gestion financière et le contrôle du secteur public.

Cette commission spéciale est composée de 10 députés, deux pour chaque groupe parlementaire de l'Assemblée nationale. Elle est chargée des tâches suivantes : premièrement, elle exige et publie

¹⁰ Pour les différentes formes de contrôle parlementaire en Bulgarie, cf. M. Belov, *op.cit.*, p. 127 et s.

¹¹ Journal Officiel n° 46, 19 mai 2020.

des informations sur toutes les dépenses de fonds publics, y compris ceux en provenance des fonds de l'Union européenne ou d'autres instruments financiers liés à la lutte contre la propagation de la pandémie de Covid-19. Deuxièmement, elle vérifie la conformité des coûts engagés avec les conditions et les critères établis pour les différentes mesures anticrise. Troisièmement, elle prépare un rapport contenant des données de synthèse sur les coûts engagés et une analyse de leur efficacité.

La commission a été établie pour la durée de l'urgence sanitaire. Elle s'est réunie trois fois entre le 20 mai et le 31 juillet 2020. Elle a demandé des informations sur les dépenses de fonds publics au Premier ministre, au ministre des Finances, au ministre du Travail et de la Politique sociale, au ministre de l'Économie, au ministre de la Santé et au vice-Premier ministre, Tomislav Donchev. Ce dernier a été invité aux auditions de la commission relative aux dépenses des fonds de l'Union européenne et à leur restructuration pour faire face à la crise. Le ministre de l'Économie, Lachezar Borisov, et Mme Iliana Ilieva, responsable de l'autorité de gestion du programme opérationnel « Innovation et compétitivité », ont également été entendus par la commission.

Le parlementarisme a des fondements encore assez fragiles en Bulgarie. La première Constitution de Tarnovo a établi une monarchie constitutionnelle avec certains éléments empruntés au parlementarisme. Toutefois, l'histoire du parlementarisme bulgare au cours de la période 1879-1947 a emprunté un parcours semé d'embûches, entre les régimes autoritaires dominants. Le parlementarisme a été aboli sous le régime communiste (1947-1989) et les Constitutions de type soviétique de 1947 et 1971, avant d'être rétabli par l'actuelle Constitution de 1991.

Les 30 dernières années ont permis l'établissement d'un ordre démocratique fragile. La période de transition entre le régime communiste et la démocratie a été marquée par des tentatives de mise en place d'une démocratie libérale suivant les meilleurs modèles européens. Ces efforts n'ont été que partiellement couronnés de succès.

La pandémie de Covid-19 a exercé une pression très forte sur l'ordre constitutionnel bulgare. Les mesures adoptées par le gouvernement, le ministre de la Santé et les organes d'experts ont conduit à une large remise en cause de l'État de droit. Ces nouvelles règles ont également eu un impact particulièrement négatif sur le parlementarisme. Il reste à voir si les altérations apportées pourront être éliminées rapidement après la fin de la pandémie de Covid-19.

Espagne

De la nécessité de procéder à une profonde révision des règlements du Congrès des députés et du Sénat

Alejandro Torres Gutiérrez

Professeur agrégé de droit constitutionnel, Université publique de Navarre

L'article 1^{er} de la Constitution espagnole prévoit que *l'Espagne se constitue en un État de droit social et démocratique qui défend comme valeurs supérieures de son ordre juridique la liberté, la justice, l'égalité et le pluralisme politique*. L'Espagne est une monarchie parlementaire, avec un Parlement bicaméral. Le Congrès, qui compte 350 députés, représente la population¹ ; le Sénat, qui compte 265 sénateurs, représente les territoires². L'Espagne est un pays décentralisé avec 17 communautés autonomes, chacune d'entre elles ayant son propre Parlement régional.

Le système constitutionnel établit trois cadres différents, qui sont réglementés par l'article 116 de la Constitution et par la Loi organique 4/1981 du 1^{er} juin 1981³ :

La première situation est l'état d'alerte, qui peut être décrété⁴ en cas de catastrophes (tremblements de terre, inondations, incendies et accidents majeurs), de crises sanitaires, comme les épidémies ou les situations de grave de contamination environnementale, de pénurie de produits essentiels et de suspension des services publics essentiels (comme en 2010, lors de la grève des contrôleurs aériens), si cette circonstance est simultanée à certains des autres cas mentionnés ci-dessus. La crise de Covid-19 est une situation qui s'inscrit clairement dans le scénario de crise sanitaire. Un aspect très important est que pendant l'état d'alerte, il n'est pas possible de suspendre les droits fondamentaux. Il est seulement possible d'établir des limites à certains droits, comme par exemple la liberté de circulation.

L'état d'alerte est déclaré par le gouvernement, par le biais d'un décret décidé par le Conseil des ministres, pour une période maximale de quinze jours. Le Congrès des députés en est informé et doit se réunir immédiatement. Sans son autorisation, ladite période ne peut pas être prolongée. Le décret précise la zone territoriale à laquelle s'appliquent les effets de la proclamation⁵.

¹ Art. 68 de la Constitution et art. 162 de la loi organique 5/1985, du 19 juin 1985.

² Art. 69 de la Constitution.

³ Le Bulletin officiel de l'État du 6 Juin 1981.

⁴ Art. 4 de la loi organique 4/1981/1981, du 1^{er} juin, 1981.

⁵ Art. 116.2 de la Constitution.

Le deuxième cadre est l'état d'exception, (*estado de excepción*), qui peut être décrété en cas de risque pour l'exercice des droits fondamentaux, d'altération de l'ordre public ou de fonctionnement anormal des institutions démocratiques, et que la crise ne peut pas être résolue par la simple application des pouvoirs de l'État⁶.

Ce ne sont pas les circonstances *de facto* qui permettraient sa déclaration, car il s'agissait d'une *simple* crise sanitaire. L'état d'urgence est déclaré par le gouvernement au moyen d'un décret décidé par le Conseil des ministres, après autorisation du Congrès des députés. L'autorisation et la déclaration de l'état d'urgence doivent en préciser ses effets, la zone territoriale à laquelle il s'applique et sa durée, qui ne peut excéder trente jours, sous réserve de prolongation pour une nouvelle période de trente jours, avec les mêmes exigences⁷.

Le troisième cas est l'état de siège, qui peut être décrété en cas d'insurrection ou d'acte de force contre la souveraineté ou l'intégrité territoriale. Ce n'était pas non plus le cas.

L'état de siège est déclaré à la majorité absolue du Congrès des députés, exclusivement sur proposition du gouvernement. Le Congrès en détermine l'extension territoriale, la durée et les modalités⁸. Dans l'article 116-5 de la Constitution, le fonctionnement normal du Parlement importante particulièrement. Le Congrès ne peut pas être dissous tant que l'un de ces états reste en vigueur, et si les Chambres ne sont pas en session, elles doivent être automatiquement convoquées. Leur fonctionnement, ainsi que celui des autres autorités constitutionnelles de l'État, ne peut pas être interrompu pendant que l'un de ces états est en application. En cas de dissolution du Congrès ou d'expiration de son mandat, si une situation donnant naissance à l'un de ces états se produit, les pouvoirs du Congrès sont assumés par sa Commission permanente⁹, ou "*Diputación Permanente*", composée de 69 députés, répartis proportionnellement entre tous les groupes parlementaires.

La proclamation des états d'alerte, d'urgence et de siège ne modifie pas le principe de la responsabilité du gouvernement ou de ses agents tel que reconnu par la Constitution et la loi¹⁰.

En raison de l'augmentation du nombre de citoyens infectés par la Covid-19, le gouvernement a pris le décret royal 463/2020 du 14 mars 2020¹¹ déclarant l'état d'alerte, initialement pour la période maximale autorisée par la Constitution, soit 15 jours, et le Congrès a été immédiatement informé le 18 mars, en application de l'article 116-2 de la Constitution, et de l'article 97 du Règlement intérieur du Congrès. Le Congrès en a autorisé 6 prolongations. Le décret royal de déclaration (une simple norme *administrative*) et les autorisations de prorogation données par le Congrès ont *rang ou valeur de loi*, conformément à la décision ("*Auto*") de la Cour constitutionnelle 7/2012 du 13 janvier 2012 et à la décision 83/2016 du 28 avril 2016, car le champ d'application d'autres normes ayant force de loi est affecté.

⁶ Art. 13 de la loi organique 4/1981, du 1er juin, 1981.

⁷ Art. 116.3 de la Constitution.

⁸ Art. 116.4 de la Constitution.

⁹ Art. 116.5 de la Constitution.

¹⁰ Art. 116.6 de la Constitution.

¹¹ Le Bulletin officiel de l'État du 14 mars 2020.

Prolongations de l'état d'alerte autorisées par le Congrès

Prolongations	Période	Session du Congrès	Votes	OUI	NON	ABS	Décret royal
1	Jusqu'au 12 avril	25 mars	349	321	0	28	RD 476/2020 du 27 mars 2020
2	Jusqu'au 26 avril	9 avril	349	270	54	25	RD 487/2020 du 10 avril 2020
3	Jusqu'au 10 mai	22 avril	345	269	60	16	RD 492/202, du 14 avril 2020
4	Jusqu'au 24 mai	6 mai	350	178	75	97	RD 514/2020 du 8 mai 2020
5	Jusqu'au 7 juin	20 mai	350	177	162	11	RD 537/2020 du 22 mai 2020
6	Jusqu'au 21 juin	3 juin	350	177	155	18	RD 555/2020 du 5 juin 2020

La session plénière de la Cour constitutionnelle du 6 mai 2020 a admis le recours en inconstitutionnalité, présenté par le parti VOX contre la déclaration de l'état d'alerte (décrets royaux n° 463 et n° 465), contre les décrets royaux n° 476, 478 et 492 approuvant les 3 extensions initiales, (paradoxalement, même si l'un de ses députés a voté contre la première prolongation), et l'arrêt du ministre de la Santé publique n° SND/298/2020, comprenant qu'il y avait une violation des articles 10, 11, 16, 17, 19, 21, 25, 27, 35, 38, 55 et 116 de la Constitution. La décision de la Cour constitutionnelle est toujours en suspens, mais la déclaration de l'état d'alerte peut être constitutionnellement appropriée en raison de la gravité particulière de la crise sanitaire.

I. Le débat politique sur l'extension de l'état d'alerte

Lors de la quatrième prolongation, fin mai, le gouvernement en a demandé une autre, pour une période supérieure à 15 jours. Cela a provoqué un débat politique controversé. Il n'existe aucune disposition constitutionnelle ou légale spéciale concernant la durée des prolongations.

Viktor Orban en Hongrie a déclaré l'état d'urgence pour une durée indéterminée, et avec ces pouvoirs extraordinaires, le gouvernement peut fonctionner avec des contrôles parlementaires beaucoup plus souples, sans avoir besoin du renouvellement périodique de l'état d'urgence du Congrès. La Constitution prévoit seulement que l'autorisation et la déclaration de l'état d'urgence ne peuvent pas dépasser trente jours, sous réserve d'une prolongation de trente jours supplémentaires,

avec les mêmes exigences¹², mais elle ne dit pas combien de temps peuvent durer les prolongations supplémentaires.

Lorsque l'état d'alerte a été déclaré en décembre 2010, pendant la grève des contrôleurs aériens, par le décret royal 1673/2010 du 4 décembre 2010¹³, la durée initiale de 15 jours a été prolongée par le décret royal 1717/2010, du 17 décembre 2010¹⁴ jusqu'au 15 janvier 2011. Fin mai 2020, le gouvernement se trouvait dans une position de faiblesse certaine au Parlement, dans la mesure où il était difficile de savoir combien de prolongations supplémentaires de l'état d'alerte pourraient être adoptées par le Congrès. Le gouvernement a essayé d'obtenir une prolongation pour une période plus longue, car il craignait les conséquences politiques d'une *hypothétique*, voire *probable*, ou du moins *possible*, défaite au Congrès. De plus, il y existait un risque sérieux d'affaiblissement du contrôle de l'exécutif par le Parlement, car les mois de juillet et août correspondent à une période de vacances parlementaires et, pendant cette période, le contrôle de l'exécutif n'est possible que par la Commission permanente du Congrès, ou par des sessions plénières extraordinaires du Congrès.

Une interprétation téléologique était nécessaire, et il était impératif de trouver une solution, car pendant l'état d'alerte, le pouvoir exécutif a des prérogatives extraordinaires et le contrôle du Parlement est particulièrement nécessaire. Certains auteurs, comme Banaloché¹⁵ et Ruiz Robledo¹⁶ ont souligné qu'il existe une règle générale de droit établissant que toute prolongation ne peut être plus longue que la durée initiale. C'est une règle qui inspire directement la rédaction littérale de l'article 91.2 du Règlement intérieur du Congrès et c'est la même logique qui se dégage de l'article 116-3 de la Constitution, qui dispose que la déclaration de l'état d'urgence ne peut pas dépasser trente jours, sous réserve de prolongation pour une nouvelle période de trente jours. Il est logique que, si la première déclaration ne peut être faite que pour une période maximale de 15 jours, alors les prolongations supplémentaires ne doivent pas être supérieures et doivent donc être renouvelées tous les 15 jours par le Congrès. La solution trouvée en 2010 serait un cas isolé et ne constituerait pas un précédent constitutionnel à proprement parler. Finalement, le Congrès a autorisé deux autres prolongations de deux semaines, jusqu'au 21 juin 2020.

Francesc de Carreras a déclaré que les prolongations successives ont été ajustées aux critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité, en raison du grave danger du virus pour la santé publique. La conduite de l'exécutif déclarant l'état d'alerte et les décisions du Congrès permettant sa prolongation étaient constitutionnellement justifiées. Le 25 octobre, le gouvernement espagnol a décrété, pour l'ensemble du territoire national à l'exception des îles Canaries, un nouvel état d'alerte sanitaire (« estado de alarma »), pour six mois, Il est entré en vigueur le 9 novembre et restera en vigueur jusqu'au 9 mai 2021. La prolongation de six mois permet ainsi au gouvernement de ne pas devoir solliciter l'autorisation du parlement tous les 15 jours comme cela avait été le cas au printemps.

¹² Art. 116.3 de la Constitution.

¹³ Le Bulletin officiel de l'État du 4 décembre 2010.

¹⁴ Le Bulletin officiel de l'État du 18 décembre 2010.

¹⁵ J. Banaloché. « El debate abierto por la prórroga », *El Mundo*, 17 mai 2020, pp. 8-9.

¹⁶ A. Ruiz Robledo « Razones jurídicas para una prórroga corta », *El Español*, 19 mai 2020.

II. Utilisation et *abus* du décret-loi royal

Une autre question sensible a été l'utilisation récurrente d'un type de norme espagnole très particulier : le soi-disant *décret-loi royal*. Dans le système constitutionnel espagnol, il existe deux types de normes ayant « force » de loi : d'une part, les lois ordinaires et organiques, adoptées par le Parlement et d'autre part, les décrets-lois royaux, adoptés par le gouvernement et officiellement ratifiés ou validés par le Congrès dans un délai de 30 jours (le Sénat n'a pas à se prononcer sur ces textes). L'utilisation de ce mécanisme par le gouvernement n'est possible qu'en cas de besoin extraordinaire et urgent. Il s'agit de dispositions législatives temporaires qui ne peuvent affecter la réglementation des institutions fondamentales de l'État, les droits, devoirs et libertés contenus dans le Titre I, le système des Communautés autonomes ou la loi électorale générale¹⁷.

Les décrets-lois doivent être soumis sans délai au Congrès des députés, qui doit être convoqué à cet effet s'il n'est pas déjà en session. Ils doivent être débattus et votés dans leur intégralité dans les trente jours suivant leur promulgation. Le Congrès doit se déclarer expressément en faveur de la ratification ou de l'abrogation dans ce délai, le règlement intérieur établissant à cet effet une procédure sommaire spéciale¹⁸. Pendant cette période de trente jours, leur passage au Parlement peut être le même que pour les projets de loi du gouvernement, au moyen de la procédure d'urgence¹⁹. En raison de l'état d'alerte, du 14 mars au 21 juin 2020, le Parlement n'a pas adopté de nouvelles lois, mais le gouvernement a adopté 14 décrets-lois royaux. En réalité, au cours du premier semestre 2020, le gouvernement a adopté 24 décrets-lois royaux, et le Parlement n'a adopté aucune nouvelle loi, ni organique, ni ordinaire.

Le gouvernement a donc fait un usage excessif de ces décrets-lois. Un exemple est le décret-loi royal 8/2020 du 17 mars 2020, qui prévoit certaines décisions économiques urgentes en raison de la crise sanitaire. Néanmoins, dans sa disposition finale n°2, indique que le second vice-président du gouvernement, Pablo Iglesias, est désormais membre de la Commission pour le Centre national de renseignements. Plusieurs questions se posent alors : cette disposition a-t-elle une relation économique avec le virus ? Était-ce une urgence ou un besoin extraordinaire ? Pas du tout. C'était "urgent" et "nécessaire" pour M. Iglesias, et il y avait beaucoup d'explications pour ses possibles "intérêts créés". Cela rappelle, d'une certaine manière, le principe absolutiste : *Rex facit legem*, comme l'a habilement écrit Ruiz Robledo²⁰. Aragón Reyes a ainsi considéré qu'il n'était pas possible de déceler le caractère *extraordinaire* et *urgent* de cette mesure²¹. Le 6 mai 2020, la Cour constitutionnelle a admis deux recours constitutionnels du Parti populaire (PP) et du parti VOX. La décision est toujours pendante.

Cette législation apparaît donc fragmentée, hétérogène et déconnectée, sans feuille de route préalable. Elle vise, semble-t-il, à apporter une réponse à une urgence, mais est conçue avec beaucoup

¹⁷ Art. 86.1 de la Constitution.

¹⁸ Art. 86.2 de la Constitution.

¹⁹ Art. 86.3 de la Constitution.

²⁰ A. Ruiz Robledo, « Debemos vigilar al Capitán Sánchez », *El Español*, 25 mars 2020.

²¹ Aragón Reyes M. « Covi-19: Aproximación constitucional a una crisis », *Revista General de Derecho Constitucional*, n°32, avril 2020.

d'improvisation. Tel est par exemple le cas du décret-loi royal 6/2020 du 10 mars 2020²², publié quelques jours avant la déclaration de l'état d'alerte. Ce texte comprend des dispositions sur la distribution de médicaments, mais aussi sur les hypothèques ou sur les sociétés de gestion d'actifs de la restructuration bancaire, sans aucun lien direct avec la crise sanitaire. Tel est aussi le cas du décret-loi royal 15/2020 du 21 avril 2020²³, qui est un véritable fouillis de mesures. Cette façon de procéder est une source d'insécurité juridique, car dans de nombreux cas, ce n'est pas facile de savoir quelles sont les normes en vigueur et leur contenu.

Il est de la responsabilité du gouvernement de préparer le budget de l'État et de la responsabilité des *Cortès générales* (les deux chambres du Parlement) de l'examiner, de le modifier et de l'approuver²⁴. Le budget de l'État, préparé chaque année, comprend l'ensemble des dépenses et recettes du secteur public de l'État. Le montant des avantages fiscaux affectant les impôts de l'État y est inscrit²⁵. Le gouvernement doit soumettre le budget de l'État au Congrès des députés au moins trois mois avant l'expiration de celui de l'année précédente²⁶.

Après l'état d'alerte, les autorités publiques ont dû répondre à la résurgence de nouvelles infections dans certaines régions. L'un des cas les plus problématiques s'est produit dans le sud de la province de Lérida, en Catalogne. Le premier recours juridique a été la résolution du gouvernement régional SLT/1608/2020 du 4 juillet 2020 limitant la liberté de circulation, mais un juge de première instance de Lérida ne l'a pas ratifiée le 12 juillet 2020. Le juge a déclaré que la seule solution était une nouvelle déclaration de l'état d'alerte, car selon lui, cette résolution empiétait sur les compétences de l'État.

La réponse à cette résolution judiciaire, de la part de la *Generalitat* de Catalogne, a été le décret-loi régional 27/2020 du 13 juillet 2020 qui a modifié la loi régionale 18/2009 du 22 octobre 2009 de la santé publique. Son article 1^{er} a ajouté une nouvelle section k) dans l'article 55 qui permet aux autorités sanitaires régionales d'introduire des restrictions liées aux activités sociales et à la mobilité des citoyens. Certains auteurs, comme Flores Juberías et A. Sánchez Navarro, ont immédiatement rappelé que l'article 86.1 de la Constitution, interdit l'introduction de limites aux droits fondamentaux et aux libertés publiques par le biais de décrets-lois. Force est de reconnaître que le décret-loi régional 27/2020 du 13 juillet 2020 emporte des conséquences inquiétantes, car il permet aux autorités sanitaires régionales de limiter l'activité régulière et la mobilité des citoyens.

Le recours au décret-loi comme instrument limitatif des droits fondamentaux est clairement anticonstitutionnel. Il est incompatible avec l'article 86.1 de la Constitution, comme l'a souligné Carmona Contreras²⁷. Dans tout État démocratique, la réglementation des droits fondamentaux et l'introduction éventuelle de limites à ces droits, relève exclusivement des lois votées par les représentants du peuple réunis au Parlement. Dans des circonstances de crise sanitaire, où il est

²² Le Bulletin officiel de l'État du 11 mars 2020.

²³ Le Bulletin officiel de l'État du 22 avril 2020.

²⁴ Art. 134.1 de la Constitution.

²⁵ Art. 134.2 de la Constitution.

²⁶ Art. 134.2 de la Constitution.

²⁷ A. Carmona Contreras, « El fin no justifica los medios », *El País*, 16 juillet 2020.

nécessaire d'introduire des restrictions qui affectent une collectivité générale et indéfinie de citoyens vivant dans une zone territoriale particulière, il est nécessaire de déclarer formellement l'état d'alerte, surtout s'il n'est pas possible de faire face à la crise en question avec les pouvoirs et les instruments administratifs ordinaires. L'activation de l'état d'alerte peut être à l'initiative du président régional, qui doit en demander la déclaration formelle au gouvernement national. Il ne faut pas oublier que le gouvernement espagnol peut déléguer ultérieurement la gestion régulière de l'état d'alerte aux autorités régionales. L'utilisation directe du décret-loi par les autorités régionales est un cas évident d'utilisation fallacieuse de ce mécanisme. L'État de droit est fondé sur le respect intégral des procédures et des garanties. La finalité ne justifie pas toujours les moyens. Et la déclaration formelle de l'état d'alerte est liée à des contrôles politiques très importants exercés par le Congrès, qui doit être immédiatement informé et doit autoriser ses extensions supplémentaires.

III. Le contrôle politique de l'exécutif par le Parlement

Le Parlement exerce le pouvoir législatif de l'État, approuve son budget, contrôle l'action du gouvernement et détient tous les autres pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution²⁸.

Début mars, plusieurs députés ont été infectés par le virus de Covid-19 et, du 26 février au 15 avril 2020 (pendant un mois et demi), il n'y a pas eu de session de contrôle parlementaire du gouvernement au Congrès. La fonction de contrôle était en hibernation. Le Congrès a seulement donné son accord à la déclaration initiale de l'état d'alerte, à ses 6 prolongations de 15 jours chacune, et a validé les décrets-lois royaux.

L'utilisation de la visioconférence n'était possible que lors des sessions du Présidium, mais aucune intervention par vidéoconférence n'était autorisée lors des sessions plénières (où seul le vote électronique était autorisé). Il existe une décision de la Cour constitutionnelle du 12 février 2019 qui établit que l'exercice des fonctions de représentation doit être développé, en règle générale, de manière personnelle et en face-à-face. S'agit-il d'un Parlement du XXI^e siècle ou est-ce plutôt une situation proche du XIX^e siècle ?

Le ministre de la santé publique a assisté à plusieurs reprises aux réunions de la commission de la santé publique du Congrès. Le Sénat n'a pas tenu de session plénière pendant un mois. Le 17 mars, une session plénière a eu lieu afin d'adopter le protocole d'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN. Il n'y a pas eu de nouvelle session plénière jusqu'au 21 avril. Qu'en est-il des parlements régionaux ? Certains d'entre eux ont eu une activité très faible, comme le Parlement régional de Madrid, pratiquement fermé pendant un mois. Greciet García a rédigé un document décrivant la situation avec un titre significatif : *Ce qui n'aurait jamais dû arriver*²⁹ et Presno Linera³⁰ a habilement demandé s'il s'agissait là d'un type de *contrôle* parlementaire *approprié*.

²⁸ Art. 66.2 de la Constitution.

²⁹ E. Greciet García, « La Asamblea de Madrid y el Covid-19: Lo que nunca debió suceder », *Cuadernos Manuel Giménez Abad, El Parlamento ante el Covid-19*, juin 2020, pp. 115-146.

³⁰ M.A. Presno Linera, « Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (7): control parlamentario del Gobierno durante el estado de alarma », *El derecho y el revés*, 9 avril 2020.

Cette situation extraordinaire ne doit pas donner carte blanche au gouvernement³¹. Aragón Reyes a souligné l'importance de la fonction de contrôle parlementaire, et que le règlement du Congrès ne peut pas prévoir toutes les situations, et que la Covid-19 n'était pas une *lettre de marque*. Il a défendu une interprétation souple du règlement du Congrès par son président. Arnaldo a déclaré que la démocratie ne peut pas *hiberner*, car la démocratie consiste en un contrôle de l'exécutif par le Parlement. García Roca a ajouté que le contrôle parlementaire ne doit pas être interrompu par l'état d'alerte, et que le contrôle politique doit être poursuivi. M. Canosa a défendu l'utilisation des sessions de contrôle informatique et M. Garrido a rappelé que le droit fondamental de participation politique était en danger³². La même opinion a été exprimée par Fuertes, qui a déclaré que cette situation constituait une limitation arbitraire de l'activité du Congrès³³. En conclusion, il est nécessaire de procéder à une profonde révision des règlements du Congrès et du Sénat, et à leur mise à jour³⁴.

IV. Impact sur le processus électoral : report des élections et droit de vote des citoyens infectés au Pays Basque et en Galice

Le 5 avril 2020, les citoyens étaient appelés aux urnes pour des élections régionales au Pays Basque et en Galice. Il n'y avait pas de disposition légale *ad hoc*, mais c'était une question de bon sens de penser à un éventuel report. Néanmoins, l'État de droit ne consiste pas seulement en du *bon sens*, mais nécessite également une *sécurité juridique* qui se fonde, de manière pragmatique, sur des dispositions légales. Une réglementation claire, détaillée et urgente était nécessaire. L'article 4 de la loi organique 4/1981 du 1^{er} juin 1981 prévoit qu'il n'est pas possible d'organiser des élections tant que l'état d'urgence (*estado de excepción*) ou l'état de siège (loi martiale) est en vigueur. Mais il ne dit rien sur l'état d'alerte. En France, l'organisation du premier tour des élections municipales le 15 mars 2020 a suscité la controverse.

Les deux élections régionales ont eu lieu le 12 juillet 2020 dans un contexte compliqué, avec une forte incidence de la maladie, au nord de la province de Lugo en Galice, et dans la ville d'Ordicia, dans la province de Gipuzkoa, au Pays Basque. Une résolution de la Cour suprême du 11 juillet 2020 rejette le recours présenté par le parti *Galicia en Común-Anova Mareas (Podemos Esquerda Unida Anova)* contre la décision de la Commission électorale centrale du 9 juillet 2020 permettant l'organisation des élections régionales, même si la situation sanitaire dans le district de A Mariña, au nord de Lugo, était particulièrement délicate. Le rejet a été fondé par la Cour suprême sur le retard de 24 heures dans la présentation du recours par les requérants, considéré comme un délai trop long pour un cas d'urgence allégué. À cela s'est ajouté le manque de précision concernant les mesures de précaution qui devaient être adoptées par la Cour³⁵.

Une question supplémentaire a émergé, alors que le jour des élections était proche et que le

³¹ *El País*, 1^{er} avril 2020, entitled *Poder y liderazgo*. et J.A.Zarzalejos, « El Gobierno, fuera de control, (10 ejemplos) », *El Confidencial*, 2 avril 2020.

³² M. Peral, « Tarjeta roja al Gobierno y a Batet: juristas afirman que los diputados deben poder controlar a Sánchez », *El Español*, 4 avril 2020.

³³ M. Fuertes, « [Estado de excepción, no de alarma](#) », *Revista de Prensa*, 20 avril 2020.

³⁴ P. Abellan Artacho, « Sobre el control parlamentario al Gobierno central y a los Gobiernos autonómicos, durante la crisis del coronavirus », *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n° 19, juin 2020, p. 133.

³⁵ Resolution (« *Autó* »), de la Cour suprême, le 11 juillet 2020.

nombre de citoyens infectés augmentait : peut-on autoriser les citoyens infectés à aller voter ? La réaction des autorités régionales du Pays Basque et de la Galice s'est avérée trop tardive. Bien que cette situation était prévisible, aucune disposition légale ou administrative n'a été adoptée afin de protéger le droit de vote de ces citoyens. La réaction des autorités a consisté en un avertissement sérieux aux citoyens infectés : s'ils allaient voter, *ils commettraient un crime contre la santé publique* (sic).

Il ne fait aucun doute que tous les droits fondamentaux doivent être exercés de manière responsable et que tous les citoyens soumis à une quarantaine doivent la respecter et ne pas mettre en danger la santé et la vie d'autrui. Mais la question principale est de savoir si les autorités publiques ont donné une réponse adéquate au problème. L'article 3.1 de la loi organique 5/1985, n'interdit le vote que pour les personnes condamnées à la peine principale ou accessoire de privation du droit de vote que pendant le temps de son exécution. Son article 3.2 indique que toute personne peut exercer son droit de vote de manière *active, consciente, libre et volontaire, quelle que soit la manière dont elle le communique et avec les moyens de soutien requis*.

Quels moyens de soutien ont été fournis par les autorités publiques aux citoyens infectés en quarantaine ? Aucun, et ce manque d'adaptation est d'autant plus grave qu'il était clair mi-mars que la situation sanitaire allait empirer. Il était parfaitement prévisible que l'exercice du droit fondamental de vote pourrait être difficile. Mais le manque d'anticipation administrative et juridique a eu des conséquences, car de nombreux citoyens infectés n'ont pas pu aller voter.

L'exercice responsable des droits fondamentaux et l'observation d'une quarantaine ne doivent pas être synonymes de perte du droit de vote. Lors des élections générales de 2019, l'arrêt de la Cour suprême du 8 novembre 2019 a assoupli le vote pour les policiers récemment envoyés en Catalogne pour des raisons de service, leur permettant de voter par correspondance jusqu'à 10 novembre 2019. Néanmoins, dans une étonnante résolution du 9 juillet 2020, la commission électorale centrale a déclaré que dans ce cas *les circonstances n'étaient pas les mêmes* (sic). De nombreuses mesures alternatives auraient pu être adoptées afin de rendre plus flexible le droit de vote en utilisant le service postal (vote par correspondance), ou en prévoyant une procédure de domiciliation pour le recueil du vote, d'une manière suffisamment sûre.

Une solution législative et administrative supplémentaire consisterait à rendre possible le vote avec l'intervention d'un notaire, en préparant un horaire spécial pour le vote de ces citoyens le jour des élections, ou en créant un scrutin électoral ad hoc. Aucune de ces mesures n'a été adoptée. Les autorités ont choisi *l'apathie* et *l'indifférence*. Un temps précieux a été perdu, et de nombreux citoyens n'ont pas pu voter. Certains auteurs, comme Carmona Contreras³⁶, ont été particulièrement critiques à l'égard de cette situation, lorsqu'ils ont déclaré que *la nouvelle normalité* pourrait consister en une *érosion* des droits fondamentaux comme le droit de vote et un usage abusif du décret-loi.

³⁶ A. Carmona Contreras, « El fin no justifica los medios », *El País*, 16 juillet 2020.

France

Un Parlement sous assistance respiratoire

Jean-Philippe Derosier* et Gilles Toulemonde**

*Professeur agrégé des facultés de droit, Membre de l'Institut Universitaire de France, Univ. Lille, ULR 4487 – CRDP (ERDP) – Centre « Droits et perspectives du droit (Équipe de recherche en droit public) », F-59 000 Lille, France ; Directeur scientifique du ForInCIP et de la revue *Jurisdoctoria*, auteur du blog [La Constitution décodée](#)

**Maître de conférences HDR à l'Université de Lille, ULR 4487 – CRDP (ERDP) – Centre « Droits et perspectives du droit (Équipe de recherche en droit public) »

Le Parlement français est bicaméral. Il est composé de l'Assemblée nationale, dont les 577 députés sont élus au suffrage universel direct, et du Sénat, dont les 348 membres sont élus au suffrage indirect par des élus locaux et nationaux, parmi lesquels les délégués des conseils municipaux sont très largement les plus nombreux¹. Si l'Assemblée nationale est renouvelée intégralement tous les cinq ans, le Sénat est renouvelé par moitié tous les trois ans. Ce bicaméralisme, sans être totalement égalitaire, n'est plus aussi inégalitaire qu'il l'était sous la IV^e République. En principe, la loi doit être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées mais, après deux lectures dans chaque assemblée², le Premier ministre ou les présidents des assemblées peuvent provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP) chargée de trouver un compromis sur les dispositions restant en discussion. En l'absence d'accord, une nouvelle lecture a lieu dans chacune des chambres et, si un désaccord subsiste, alors le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer seule sur le texte, en lecture définitive³. En matière de contrôle de l'action gouvernementale, l'inégalité entre les deux chambres tient à ce que seule l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, soit en rejetant une question de confiance posée par le Premier ministre, soit en adoptant une motion de censure⁴.

S'agissant de la situation sanitaire, il semblerait que les premiers cas de Covid-19 sont apparus en France à la fin du mois de janvier 2020 et le premier décès le 14 février. Le 12 mars, le président de la République annonce la fermeture des établissements scolaires. Le 14 mars, le Premier ministre annonce la fermeture des établissements recevant du public (bars, restaurants, musées, etc.) à partir de minuit, tout en maintenant le premier tour des élections municipales le lendemain. Le 16 mars, le président de la République annonce le confinement à compter du 17 mars à 12h et le report du second

¹ Ils représentent environ 95% du collège électoral sénatorial. Il est important de le signaler dans la mesure où les élections municipales se sont déroulées pendant la pandémie et le second tour a dû être reporté en raison du confinement, cf. *infra*.

² Ou une seule dans l'hypothèse où le Gouvernement a engagé la procédure accélérée de vote de la loi, ce qu'il fait quasi-systématiquement s'agissant des projets de loi qu'il initie.

³ Article 45 de la Constitution.

⁴ Article 49 de la Constitution.

tour des élections, qui devait se tenir le 22 mars. Prolongé deux fois, le confinement durera jusqu'au 11 mai. Si les premières mesures pour lutter contre la pandémie ont pu être fondées sur le Code de la santé publique, il a vite été nécessaire de fonder législativement les pouvoirs de l'exécutif. L'arsenal normatif français prévoyait trois situations de crise : l'article 16 de la Constitution qui confère des pouvoirs exceptionnels au président de la République en cas d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et de menace grave et immédiate ; l'état de siège (article 36 de la Constitution) qui se traduit par le transfert des pouvoirs de police des autorités civiles aux autorités militaires en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée ; et l'état d'urgence (loi du 3 avril 1955) qui permet d'étendre largement les pouvoirs de police des préfets et du ministre de l'Intérieur en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas de calamité publique. Aucun de ces instruments n'ayant été jugé pertinent pour faire face à la situation, il fallait que le Parlement vote une loi spéciale pour faire face à cette pandémie de covid-19 : c'est l'objet de la loi du 23 mars 2020 instituant l'état d'urgence sanitaire⁵.

Apparaît ici un paradoxe : alors que la France est confinée, le Parlement doit se réunir pour voter la loi instituant l'état d'urgence sanitaire. Ce paradoxe est d'autant plus important que, traditionnellement, le Parlement se met en congés durant la semaine précédant les élections municipales et la semaine qui sépare les deux tours. Or, le premier tour a eu lieu le 15 mars. Les assemblées ont donc cessé leurs travaux le 9 mars et prévoyaient de les reprendre à l'issue du second tour, programmé le 22 mars. La situation ne permettait plus que ce calendrier soit tenu, d'autant plus qu'une loi était nécessaire pour reporter ce second tour, le développement de l'épidémie le rendant intenable le 22 mars. Il a donc fallu rappeler les parlementaires et modifier le calendrier prévisionnel de la session pour faire face au Covid-19. Situation paradoxale encore renforcée par le fait que l'Assemblée nationale était devenue elle-même un cluster de l'épidémie : le 5 mars, 2 cas sont recensés parmi les personnels et les députés ; le 9 mars, 7 cas ; le 12 mars, 16 cas ; et le 16 mars, 26 cas⁶.

Mais si des acteurs du Parlement, parlementaires et fonctionnaires des assemblées, ont pu être atteints dans leur chair par le coronavirus, c'est aussi l'institution parlementaire que ce virus a touchée : il a entraîné, comme dans d'autres démocraties parlementaires ou comme dans certaines situations de guerre connues par le passé⁷, une relative mise en sommeil des assemblées et la prévalence des décisions gouvernementales pour faire face à l'urgence de la situation. D'une certaine manière, on peut se demander si la Covid-19 n'a pas exacerbé une tendance profonde de la Ve République en accentuant les traits de caractère les moins favorables au Parlement.

Si les assemblées sont parvenues à éviter le coma profond, elles n'ont réussi à maintenir un léger souffle de vie qu'au prix de sacrifices importants. En outre, ce murmure respiratoire peut apparaître bien artificiel si l'on concentre notre attention sur le contrôle parlementaire.

⁵ Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (22 articles).

⁶ Cf. les communiqués de la Présidence de l'Assemblée nationale des 5, 9, 12 et 16 mars.

⁷ Cf. la première partie de B. Daugeron., « [Le contrôle parlementaire de la guerre](#) », *Jus Politicum*, n°15.

I. Le maintien d'un souffle de vie

Si le Parlement français a pu entretenir une légère activité législative durant les premiers mois de la pandémie de Covid-19, celle-ci fut si faible et si strictement encadrée par de nouvelles contraintes que, dans de telles conditions, on peut légitimement s'interroger sur la réalité du pouvoir parlementaire.

A. Un murmure à peine audible

L'activité législative du Parlement français durant la pandémie n'est pas inexistante. Il a d'abord fallu voter la loi instituant l'état d'urgence sanitaire⁸ puis en renouveler l'application eu égard à la durée de la pandémie⁹. Mais il a aussi fallu prendre des mesures économiques et sociales afin d'accompagner entreprises et salariés durant le confinement, puis dans la perspective du déconfinement. Deux lois de finances rectificatives¹⁰ et une loi complétant le dispositif¹¹ y pourvoient. Enfin, il était nécessaire d'adapter les délais liés à certaines procédures, juridictionnelles ou électorales ; c'est l'objet, pour les premières, de la loi organique du 30 mars¹² et pour les secondes de la loi du 22 juin¹³ sachant que le report du second tour des élections municipales était traité dès la loi du 23 mars et par le décret du 17 mars¹⁴. L'intégralité de la procédure législative concernant ces lois, du dépôt à leur adoption, a été menée durant la pandémie de Covid-19.

Mais, en observant, la production législative du Parlement français durant la période allant du 15 mars au 30 juin 2020, on constate qu'il a aussi conclu¹⁵ la procédure concernant trois autres lois dont l'objet est totalement distinct de la pandémie : une loi sur l'accompagnement des familles ayant vécu le drame du décès d'un enfant¹⁶, une autre sur l'information concernant les produits agricoles et alimentaires¹⁷ et, enfin, une loi visant à réprimer les contenus haineux sur internet¹⁸.

Ce faisant, le Parlement français peut donner l'impression d'avoir maintenu une activité législative normale à la fois qualitativement, puisque l'objet des lois votées ne concernait pas seulement la Covid-19, mais aussi quantitativement, puisque du 15 mars au 30 juin 2020 on dénombre dix lois votées par le Parlement. Sur la même période, en 2019, le Parlement a adopté quinze lois

⁸ Loi n°2020-290.

⁹ Loi n°2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions (13 articles).

¹⁰ Loi n°2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 (7 articles) et L. n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (27 articles).

¹¹ Loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (61 articles).

¹² Loi organique n°2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (1 article).

¹³ Loi n°2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires (19 articles).

¹⁴ Décret n°2020-267 du 17 mars 2020.

¹⁵ D'autres projets ou propositions de lois ont également été examinés dans les assemblées durant cette période, mais ils n'ont pas débouché sur une norme.

¹⁶ Loi n°2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant (9 articles).

¹⁷ Loi n°2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (12 articles).

¹⁸ Loi n°2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet (19 articles).

(mais six d'entre elles autorisaient la ratification de traités) et dix-sept lois en 2018 (dont sept autorisant la ratification de traités).

On relèvera une singularité intéressante des procédures législatives suivies durant la pandémie de Covid-19 : l'accord facilement trouvé entre les deux chambres alors qu'elles disposent de majorités différentes. Pour lutter contre la pandémie, l'union nationale est réclamée et un consensus se forme malgré les divergences politiques. Ce consensus s'observe à deux niveaux. D'abord à celui de l'étape d'adoption : les lois dont la procédure a été intégralement suivie durant la pandémie ont été adoptées soit dès la première lecture (deux lois¹⁹), soit après accord en commission mixte paritaire (cinq lois²⁰) ; aucune n'a donné lieu à un vote en lecture définitive²¹. En outre, ce consensus s'observe dans le sens des votes émis : sur les dix lois adoptées durant cette période, sept d'entre elles ont fait l'objet d'un tel consensus (au maximum 37 votes contre) ; seules les lois prorogeant l'état d'urgence sanitaire (167 votes contre à l'Assemblée nationale), complétant le dispositif lié à la crise sanitaire (174 votes contre à l'Assemblée nationale) et luttant contre les contenus haineux sur internet (150 votes contre à l'Assemblée nationale) ont été contestées. Au Sénat, la seule loi ayant fait l'objet d'un scrutin public témoignant d'une opposition est la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, 87 votes contre étant émis (252 pour) en lecture après CMP.

En outre, ces lois ont pu être adoptées en adaptant la procédure de votes, afin de respecter la limitation très stricte du nombre de parlementaires autorisés dans les hémicycles. En effet, dès le 17 mars, l'Assemblée nationale décide de restreindre la présence des députés à trois députés par groupe (dont le président) et il faut attendre le 27 avril pour que 75 députés, choisis à la proportionnelle des groupes, soient admis dans l'hémicycle puis 150 à compter du 11 mai, 151 à partir du 27 mai et ce n'est qu'à partir du 22 juin que tous les députés ont pu être présents²² mais masqués. Au Sénat, c'est à compter du 24 mars qu'il fut décidé de limiter la présence dans l'hémicycle à dix-huit sénateurs (trois pour les groupes les plus importants, deux pour les autres) avant d'ouvrir, à partir du 20 avril, à 48 sénateurs choisis à la proportionnelle des groupes, auxquels s'ajoutent leurs présidents et le président de séance, puis à 77 sénateurs plus les présidents de groupe à partir du 2 juin et finalement d'élever la jauge à la moitié de l'hémicycle, soit 189, à partir du 22 juin. Cependant, la Constitution impose le vote personnel et n'autorise qu'une seule délégation par parlementaire (art. 27). Il a ainsi été admis que chaque président de groupe serait porteur des voix de son groupe, dont il pourrait faire part des nuances (l'ensemble des membres ne devant donc pas voter dans le même sens). De plus, chaque parlementaire pouvait transmettre aux services le sens exact de son vote, même après qu'il a

¹⁹ Loi n°2020-289 et Loi organique n°2020-365.

²⁰ Lois n°2020-290, 2020-473, 2020-546, 2020-734 et 2020-760.

²¹ Seule la loi sur les contenus haineux sur internet (2020-766) a été adoptée en lecture définitive mais sa procédure n'a pas été intégralement menée durant la pandémie. Les deux autres lois dans ce cas ont été adoptées en lecture après CMP (n° 2020-692 et 2020-699).

²² Cette limitation du nombre de parlementaires susceptibles de participer physiquement aux travaux des assemblées a été décidée par les Conférences des présidents des assemblées, cf. les Relevés de conclusions des 17 mars, 27 avril, 5 et 26 mai, 16 juin. Toutefois, son opposabilité aux parlementaires relevait essentiellement du consensus politique. En effet, le Conseil constitutionnel a affirmé que la liberté des parlementaires dans l'exercice de leur mandat devait leur permettre de participer aux travaux des assemblées auxquelles ils appartiennent, laissant entendre que si des parlementaires avaient été empêchés réellement, par cet encadrement du nombre de participants, d'exercer leurs missions, la procédure législative en aurait été viciée (Conseil constitutionnel, 2020-800 DC, 11 mai 2020, § 6).

eu lieu²³. C'est donc en interprétant les possibilités de délégation de vote²⁴ que la fiction d'un Parlement au travail durant la pandémie a pu être entretenue malgré le confinement et l'encadrement du nombre de parlementaires. Mais la réalité est plus délicate.

B. Un Parlement presque inanimé

Quelle que soit l'importance des textes votés durant cette période, il s'agit de lois assez courtes. Au total, les dix lois votées durant cette période réunissent 190 articles. Certes à la même époque, les dix lois votées en 2018 (hors lois autorisant la ratification de traités) ne rassemblent que 173 articles ; mais, en 2019, les neuf lois votées en réunissent 372.

En outre, ces lois organisent la dépossession temporaire du Parlement, par la délégation quasi systématique du pouvoir législatif qu'elles opèrent. Sur la période du 15 mars au 30 juin 2020, ce sont 62 ordonnances qui ont été signées par le président de la République²⁵. À elle seule, la loi du 23 mars pour faire face à l'épidémie de Covid-19 procède à une quarantaine d'habilitations du Gouvernement à agir par voie d'ordonnances de l'article 38 de la Constitution.

Si la condition de l'urgence justifiant le recours aux ordonnances est évidemment remplie en l'espèce²⁶, il s'agit là d'une habilitation quasi généralisée à tous les domaines de l'activité administrative. Certes, la jurisprudence du Conseil constitutionnel impose au Gouvernement uniquement d'indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures envisagées et elle n'autorise l'habilitation que pour une durée limitée²⁷, toutes conditions remplies ici. Mais une telle habilitation généralisée à quantité de matières relevant de la compétence du législateur interroge quant à l'utilité même du Parlement. Pour paraphraser André Chandernagor, à quoi sert-il encore d'avoir un Parlement s'il délègue la totalité de son pouvoir législatif au Gouvernement²⁸ ?

En outre, dans les hypothèses où il a conservé son pouvoir législatif, les procédures ont été accélérées à l'extrême. S'agissant des sept lois dont la procédure s'est intégralement déroulée pendant cette période de pandémie, la discussion et le vote ont été particulièrement rapides. En moyenne, il a suffi de douze jours pour voter une loi après son examen par les deux chambres quand, en moyenne, 149 jours sont nécessaires²⁹. Et encore cette moyenne est trompeuse puisque les deux dernières lois adoptées l'ont été après un délai bien plus long (vingt-deux jours pour la loi n°2020-760 ; trente-cinq jours pour la loi n°2020-734). Les cinq premières lois votées durant cette période de pandémie ont ainsi été adoptées en moins de 6 jours, en moyenne. Le projet de loi de finances rectificative n°2758 a été déposé le 18 mars à l'Assemblée nationale ; il y a été discuté et voté le 19 mars et le Sénat l'a discuté et voté dès le 20 mars. Même la loi organique n'a pas résisté à cette dictature de l'urgence. La Constitution prévoit pourtant une réserve de temps de quinze jours entre le dépôt d'un projet de

²³ Cf. le relevé des conclusions de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale du 18 mars 2020.

²⁴ Ce que le Conseil constitutionnel avait déjà admis, 2010-624 DC, 20 janvier 2011, § 9.

²⁵ Ce chiffre ne tient compte que des ordonnances liées à la gestion de l'épidémie ; sur la période, on compte 11 autres ordonnances signées par le Président.

²⁶ Conseil constitutionnel, 99-421 DC, 16 décembre 1999, § 13.

²⁷ Conseil constitutionnel, 86-207 DC, 26 juin 1986, § 13.

²⁸ A. Chandernagor, *Un Parlement pour quoi faire ?* Gallimard, coll. Idées, 1967.

²⁹ C. Bartolone et M. Winock, *Refaire la démocratie*, Rapport de l'Assemblée nationale n°3100, 2012, p. 90.

loi organique et son examen en séance publique dans la première assemblée saisie afin de permettre la réflexion des parlementaires sur un sujet sensible. Malgré cela, la loi organique du 30 mars 2020 a été adoptée en seulement quatre jours. Le Conseil constitutionnel, obligatoirement saisi d'une telle loi, a considéré que « *compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y a pas lieu de juger que cette loi organique a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution* »³⁰.

Si la situation exigeait évidemment le vote de lois en urgence, elle a finalement abouti à réduire presque à néant le débat parlementaire, tant par sa durée que par le nombre de parlementaires qui pouvaient y participer³¹. Le Parlement était donc quasiment inanimé s'agissant de sa fonction législative. Mais les conditions procédurales imposées au Parlement n'en sont pas l'unique cause : le large consensus entre les parlementaires visant à donner au Gouvernement les moyens d'agir rapidement pour lutter contre cet ennemi invisible qu'est le virus y a aussi contribué. C'est pourquoi, la fonction de contrôle de l'action gouvernementale du Parlement n'était guère plus vaillante.

II. Le contrôle parlementaire sous respirateur artificiel

Le contrôle parlementaire n'imposant pas nécessairement la présence physique des parlementaires, comme en témoigne la procédure des questions écrites, on aurait pu penser que la Covid-19 ait peu d'impact sur cette mission essentielle du Parlement. La réalité fut tout autre. Les moyens du contrôle ont été adaptés mais leur fonctionnement a finalement révélé l'artifice qu'ils ont pu représenter, que ce soit en matière de questions ou de missions de suivi.

A. Les questions parlementaires en survie artificielle

En France, les logiques combinées du parlementarisme rationalisé, du fait majoritaire et de la « dérive monarchique », qui aboutit à considérer comme un crime de lèse-majesté toute critique émise au sein de la majorité présidentielle, n'ont pas permis au contrôle parlementaire de se développer autant que dans d'autres démocraties parlementaires. Les mécanismes du contrôle, sans cesse renouvelés pour tenter de mieux atteindre leur but, échouent souvent en raison du comportement des parlementaires eux-mêmes. Comme l'écrivait le député Paul Lambin dès 1939 : « [Le Parlement] peut beaucoup, il peut tout. Mais il lui faut vouloir »³². Ce trait caractéristique de la V^e République a été décuplé durant la pandémie de Covid-19, comme on peut l'observer s'agissant des questions au Gouvernement, mais moins s'agissant des questions écrites, dont les statistiques ne témoignent d'aucune diminution, ce qui est assez logique.

Les premières constituent assurément le moment fort de la semaine parlementaire, bien qu'il s'agisse souvent davantage d'un spectacle que d'un contrôle de fond. Imposées par la Constitution à

³⁰ Conseil constitutionnel, 2020-799 DC, 26 mars 2020, § 3. Sur cette décision, cf. J.-P. Derosier, « Identification d'un mouvement jurisprudentiel de crise sanitaire. Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques (janvier 2020 à juin 2020) », *Titre VII* [en ligne], à paraître octobre 2020, n° 5.

³¹ Elina Lemaire y voit une négation de la *délibération* parlementaire : « [Une assemblée parlementaire peut-elle fonctionner en comité restreint ?](#) », *Jus Politicum Blog*, 2 avril 2020.

³² Formule figurant dans la proposition de résolution n° 5948 du 23 juin 1939 déposée à la Chambre des députés. Formule reprise par lui en 1972 s'agissant, cette fois, du Parlement de la V^e République. Cité par P. Lambin., *Pour une réforme profonde du Parlement et une démocratie réelle*, La pensée universelle, 1972, p. 96.

raison d'une fois par semaine (article 48, al. 5), c'est l'un des rares moments de l'activité parlementaire qui suscite l'attention des médias. Mais elles nécessitent la présence de parlementaires pour poser des questions et celle de ministres pour y répondre. Dès le 17 mars, l'Assemblée nationale décida de limiter le nombre de questions, ce qui permettrait corrélativement de limiter le nombre de ministres pour répondre. Transmises la veille au soir, les questions ont été limitées quantitativement à deux questions par groupe et une pour les non-inscrits. Ainsi, lors de la séance du 19 mars, dix-sept questions furent posées contre 30 habituellement et huit ministres seulement étaient présents. À partir du 20 mars, cette organisation fut modifiée au profit de quatre questions pour les deux groupes les plus importants et deux pour chacun des huit autres groupes. A cette date, le Sénat entreprit, lui aussi, une réduction du temps des questions d'actualité au Gouvernement : 40 minutes par semaine (deux questions pour les trois groupes les plus importants, une pour chaque autre groupe).

Ces premières réorganisations auraient permis de maintenir le rôle essentiel de ces séances de questions. Mais l'Assemblée nationale décida ensuite qu'à compter du 31 mars un seul député par groupe serait présent pour poser les questions des membres du groupe aux quelques ministres présents concernés par les thèmes des questions³³. Cette solution constitue une parodie du contrôle parlementaire. Cette situation a pourtant duré près d'un mois puisque ce n'est qu'à compter du 20 avril que les auteurs des questions au Gouvernement ont pu réintégrer l'hémicycle pour poser eux-mêmes leurs questions. Cet hémicycle déserté montre à quel point les questions au Gouvernement étaient sous respirateur artificiel ; elles n'étaient plus le moment fort de la démocratie parlementaire française ; elles n'étaient plus ce moment de connexion entre les députés et les citoyens.

B. Les missions d'information en manque de souffle

Les assemblées ont rapidement décidé de contrôler la gestion et les conséquences de la crise de Covid-19 par d'autres procédés que les questions. Dès le 17 mars, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale décidait la création d'une mission d'information, en privilégiant ainsi une mission générale et transversale, où les différents groupes parlementaires et commissions seraient représentés. Le Président de l'Assemblée, Richard Ferrand, en fut désigné président et rapporteur général. Le Premier ministre et le ministre de la Santé ont été auditionnés le 1^{er} avril, puis, les semaines suivantes, d'autres membres du Gouvernement ou encore, par exemple, le directeur général de la santé ou le président du conseil scientifique.

Louables dans leur principe, les modalités de ce contrôle montrent ses défaillances et démontrent qu'il n'avait d'autres objectifs que d'éviter la mise en difficulté du Gouvernement et de la majorité, comme ce fut le cas en 2018, lors de l'affaire Benalla³⁴. D'une part, confier au président de l'Assemblée nationale, membre éminent de la majorité, la mission de rapporter les travaux de cette mission ne garantit pas un contrôle précis et sans concession de l'action du Gouvernement. D'autre

³³ Il n'est d'ailleurs pas certain que cette organisation aurait pu être adoptée dans le règlement de l'Assemblée nationale car le Conseil constitutionnel a, à de multiples reprises, rappelé que le principe de solidarité gouvernementale ne permettait pas de limiter la présence de ministres aux seuls ministres dont le portefeuille était concerné par les questions (Conseil constitutionnel, 2014-705 DC, 11 décembre 2014, § 13).

³⁴ La Commission d'enquête à l'Assemblée nationale n'avait pas pu conclure ses travaux en raison d'un désaccord profond entre majorité et opposition.

part, l'Assemblée nationale est restée très en deçà de ce qu'elle avait mis en œuvre lors de l'application de l'état d'urgence suite aux attentats terroristes de 2015. En effet, à l'époque, la commission des Lois de l'Assemblée s'était dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête³⁵, ce qui lui offrit des capacités d'investigation bien supérieures. Or il a fallu attendre le 3 juin pour que la mission d'information soit dotée de ces pouvoirs et que, par la même occasion, les fonctions de rapporteur soient confiées à Éric Ciotti, député de l'opposition.

Enfin, les auditions ont été, au moins dans un premier temps, organisées en visioconférence : la personne auditionnée était physiquement présente aux côtés du président et du rapporteur de la mission, mais les autres membres n'y participaient que par écrans interposés, devant couper micro et caméra après leur prise de parole. Là encore, il ne s'agit que d'un simulacre de contrôle car être auditionné par 30 ou 40 parlementaires présents physiquement et entourant la personne auditionnée produit une forme de « pression » sur cette dernière et rend son audition moins confortable pour elle. En outre, les parlementaires peuvent plus aisément réagir aux propos tenus car l'on sait bien que la prise de parole en visioconférence est beaucoup plus délicate. Bref, les conditions de ces auditions ne pouvaient apporter l'interaction nécessaire à un contrôle rigoureux³⁶.

Le Sénat a adopté une organisation différente pour assurer le contrôle des mesures prises pour lutter contre l'épidémie. Les différentes commissions permanentes ont constitué des missions de suivi et procédé aux auditions nécessaires. Par conséquent, si les modalités des auditions sont similaires à celles de l'Assemblée nationale, ce contrôle sectorisé par commission le rendit plus approfondi, plus spécialisé, donc légèrement plus efficace, d'autant plus que le Sénat est dans l'opposition au Gouvernement. Puis, le 30 juin, le Sénat a décidé la création d'une commission d'enquête chargée d'évaluer l'état de préparation de la France à la veille du déclenchement de l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire par les responsables politiques et administratifs et les choix réalisés par la France par rapport à ceux des autres États européens.

L'état de santé du Parlement français durant la crise sanitaire était donc assez alarmant. Il l'était d'autant plus que les règles adaptées pour fonctionner avaient des bases juridiques fragiles (décisions du Président ou de la Conférence des présidents). On peut même se demander si la condition de l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, nécessaire à l'activation de l'article 16 de la Constitution n'était pas réunie, ce qui aurait pu permettre d'autres garanties, peut-être meilleures, telle la consultation systématique du Conseil constitutionnel. C'est parce que les parlementaires ont été unanimes que les assemblées ont pu fonctionner ainsi. Comme le relève Sylvain Waserman, président du [groupe de travail de l'Assemblée nationale chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de \(futures\) crises](#) : « Il importe de se demander ce qui se serait passé en l'absence d'unanimité ». Une réflexion est donc menée pour anticiper de nouvelles situations de crise et les modalités pour y répondre, ce qui permettrait, sans doute, de trouver un fonctionnement plus satisfaisant du Parlement qu'il ne l'a été.

³⁵ Réunion de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, 2 décembre 2015.

³⁶ Les parlementaires ne l'ont d'ailleurs pas pris au sérieux : le 23 avril, Éric Coquerel interrogeait Jérôme Salomon, directeur général de la santé, depuis sa voiture, en conduisant. Cf. [Huffington post](#).

Mais, dès à présent, les assemblées françaises pourraient « compenser » cette apathie en donnant un nouveau souffle au travail parlementaire. Pour cela, il leur faudrait examiner et voter de manière sérieuse les projets de loi de ratification des ordonnances prises sur son habilitation pendant la crise ; il faudrait aussi que la commission d'enquête du Sénat et la mission d'information de l'Assemblée procèdent à un contrôle, certes à rebours, mais précis de l'action du Gouvernement et des autorités administratives avant et pendant cette crise.

Pour faire face à une reprise de l'épidémie, l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national a été déclaré par décret à compter du 17 octobre 2020 à minuit. La loi du 14 novembre 2020 prolonge l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 et celle du 15 février 2021 le proroge jusqu'au 1er juin 2021. Le règlement des deux assemblées, impose la présence physique des membres pour voter, et aucun dispositif n'a été mis en place pour permettre le vote à distance. À l'Assemblée nationale, le port du masque est obligatoire. Une demi-jauge est prévue en hémicycle tandis qu'en commission, certaines réunions sans vote se tiennent en visioconférence et les collaborateurs sont en télétravail.

À l'heure où les craintes des effets profonds de l'épidémie sur nos sociétés se font plus fortes, la survie même du Parlement français. Notre démocratie³⁷.

³⁷ Les auteurs remercient Lucile Gonot et Olivia Richard pour l'aide qu'elles leur ont apportée dans leurs recherches.

Grèce

Lutter efficacement contre la pandémie

Vassilios Kondylis

Professeur associé de droit public, Faculté de droit, Université nationale et capodistrienne d'Athènes

La Grèce est une démocratie (ou république)¹ parlementaire présidentielle (art. 1.1 de la Constitution)². Le président, élu par le Parlement tous les cinq ans (art. 32.1 Constitution)³, est le chef de l'État. Le Premier ministre, choisi par le Président, est le chef du gouvernement⁴ et le chef du parti majoritaire au Parlement. Il a comme mission d'unifier le gouvernement. Le Premier ministre, ainsi que ses ministres et ministres suppléants, forment le Conseil ministériel, qui est la principale institution décisionnelle du pays.

I. Le Parlement

1.1. L'institution

Le Parlement, composé de 300 députés élus tous les quatre ans par les citoyens⁵, est l'institution démocratique suprême. Il représente les citoyens par l'intermédiaire d'un organe élu de députés. En vertu de l'article 50 de la Constitution hellénique, il existe une présomption de compétence en faveur du Parlement.

1.2. Le fonctionnement du Parlement : l'assemblée plénière et les sessions parlementaires

L'assemblée plénière est composée de tous les députés élus lors d'une élection organisée tous les quatre ans, sauf en cas de dissolution anticipée du Parlement. L'intervalle entre les deux élections est une législature au cours de laquelle le Parlement tient des sessions régulières, tandis que la Constitution grecque prévoit également des sessions extraordinaires et spéciales. L'assemblée

¹ Le mot grec « δημοκρατία » peut être traduit dans les deux sens.

² La Constitution de la Grèce, telle que révisée par la résolution parlementaire du 25 novembre 2019 du IX^e Parlement révisonnaire, [disponible en français](#).

³ La présidente sortante est Katerina Sakellariopoulou, a pris ses fonctions le 22 janvier 2020. Le 17 octobre 2018, elle a été nommée présidente du Conseil d'État et est restée à ce poste jusqu'au 11 février 2020. Le 22 janvier 2020, elle a été élue la première femme présidente de la République hellénique par le Parlement, obtenant 261 voix sur un total de 300. Elle a prêté serment devant le Parlement le 13 mars 2020 et a pris ses fonctions le lendemain.

⁴ Le Premier ministre actuel, Kyriakos Mitsotakis, a pris ses fonctions le 8 juillet 2019.

⁵ Les députés sont élus au scrutin direct, universel et secret (article 51.3 de la Constitution). La Constitution ne détermine pas le nombre total de parlementaires (article 51.1.), mais dispose qu'il ne doit pas être inférieur à 200 ou supérieur à 300. Depuis 1952, le nombre total de députés du Parlement hellénique est de 300. Les membres du Parlement reçoivent leur titre et leurs privilèges le jour de leur élection. Une partie de ces 300 députés, pas plus de 1/20, peut être élue non pas dans une circonscription déterminée mais dans l'ensemble du pays. Il s'agit des députés d'État, dont le nombre exact dépend de la force électorale totale de chaque parti (article 54.3).

plénière exerce principalement une fonction législative et une fonction de contrôle. Au cours des périodes entre les sessions, l'activité législative et de contrôle de la Chambre des députés est assurée par une « section » composée et fonctionnant ainsi qu'il est prévu par les articles 68-3 et 70 de la Constitution. Trois « sections » de la Chambre se succèdent ainsi tout au long des vacances d'été, chacune composée d'un tiers du nombre total de députés.

1.3. Le Parlement décide

L'assemblée plénière décide par un vote à la majorité des députés présents, qui doivent représenter au moins $\frac{1}{4}$ du nombre total de membres du Parlement, soit 75 députés sur 300. La Constitution grecque et le règlement intérieur du Parlement prévoient les cas qui nécessitent un vote spécial ou à la majorité qualifiée.

1.4. Le Parlement légifère

Le vote des projets et propositions de loi et l'exercice du contrôle sur le gouvernement sont les activités principales du Parlement. L'initiative législative appartient au gouvernement, par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs ministres, et aux députés individuellement ou en groupe. Les ministres présentent des projets de loi, des amendements et des ajouts au texte tandis que les députés présentent des propositions de loi, des amendements et des ajouts au texte dans les conditions prévues par la Constitution.

1.5. Soumission des projets et propositions de loi au Parlement

Un rapport explicatif accompagne chaque projet et proposition de loi afin de préciser son objet et ses objectifs. Si un projet de loi ou une proposition de loi entraîne des dépenses supplémentaires pour le budget de l'État, il doit être accompagné d'un rapport du Bureau de la comptabilité générale précisant le montant des dépenses concernées. Si un projet de loi entraîne une dépense ou une réduction des recettes, un rapport spécial concernant la couverture de la dépense est joint et signé par le ministre des Finances et le ministre compétent. Les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude d'impact et d'un rapport sur les résultats de la consultation publique qui a eu lieu avant la présentation du projet de loi.

L'Agence scientifique du Parlement soumet également un examen sur les dispositions proposées. Les projets et propositions de loi sont ensuite annoncés à l'Assemblée. Ils sont renvoyés soit pour élaboration et examen, soit pour débat et vote par la Commission permanente compétente du Parlement. L'élaboration et l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition de loi comprennent deux étapes qui doivent être espacées d'au moins sept jours. Lors de la première étape, un débat de principe et sur les articles est mené, tandis que lors de la deuxième étape, une deuxième lecture a lieu, suivie d'un débat et d'un vote par article. Au cours de l'élaboration législative de chaque projet ou proposition de loi par la Commission permanente compétente et jusqu'à la deuxième lecture des articles concernés, chaque Commission permanente peut exprimer son avis sur toute question spécifique relevant de sa compétence.

1.6. Débats et votes du Parlement sur les projets et propositions de loi

Une fois que la Commission permanente compétente a terminé l'élaboration et l'examen ou le débat et le vote sur les projets et propositions de loi, ces derniers sont inscrits à l'ordre du jour pour être débattus et votés en séance plénière. Les projets et propositions de loi débattus et votés par la Commission permanente compétente sont votés en principe, par article et dans leur ensemble, en séance plénière (art. 76.1 de la Constitution). Pendant les vacances seuls les projets et propositions de loi ne relevant pas exclusivement de la compétence de l'assemblée plénière peuvent être débattus et votés, conformément à la Constitution.

Le président de la République promulgue les projets et propositions de loi adoptés par le Parlement dans le mois qui suit le vote. Cependant, en vertu de l'article 76.4-5 de la Constitution : « 4. *Un projet ou une proposition de loi qualifié de très urgent par le gouvernement est mis aux voix après un débat limité à une séance, devant l'assemblée plénière ou la section prévue à l'article 71, comme prévu au règlement de la Chambre.* 5. *Le gouvernement peut demander qu'un projet ou une proposition de loi de caractère urgent soit discuté en un nombre limité de séances, comme prévu par le règlement de la Chambre* ».

1.7. Moyens de contrôle parlementaire

Les moyens de contrôle comprennent, outre la motion de censure⁶, les pétitions, les questions, les questions d'actualité, les demandes de communication de documents, les interpellations, les interpellations d'actualité et les commissions d'enquête.

1.8. Contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois

Toutes les juridictions grecques, en particulier le Conseil d'État (la Cour administrative suprême) et la Cour supérieure spéciale (art. 100 de la Constitution), abordent souvent des questions de protection des droits constitutionnels (art. 93.4 et art. 100.5 de la Constitution) lorsqu'elles exercent un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. L'absence d'une Cour constitutionnelle va parfois à l'encontre d'une jurisprudence unifiée et cohérente⁷.

II. Le cadre juridique pour faire face à la pandémie

2.1. Les dispositions constitutionnelles pertinentes

Selon l'article 44 de la Constitution relatif aux « actes à contenu législatif » (ACL) : *Dans des cas exceptionnels d'une nécessité extrêmement urgente et imprévue, le président de la République peut, sur proposition du Conseil des ministres, édicter des actes de contenu législatif. Ces actes sont soumis à la Chambre des députés pour ratification, selon les dispositions de l'article 72-1, dans les quarante jours à compter de leur édicition ou dans les quarante jours à compter de la convocation de*

⁶ Selon l'article 142 du Règlement intérieur, « par une résolution et suite au dépôt d'une motion de censure, le Parlement peut retirer sa confiance au gouvernement ou à l'un de ses membres. La motion de censure doit être signée par au moins un sixième des députés et porter sur des questions spécifiques qui doivent être discutées ».

⁷ Néanmoins, une grande partie de la jurisprudence constitutionnelle grecque traite de la délimitation de l'étendue de la protection des droits et de l'admissibilité des restrictions.

la Chambre en session. S'ils ne sont pas soumis à la Chambre dans les délais ci-dessus ou s'ils ne sont pas ratifiés par elle dans les trois mois à partir de leur dépôt, ils deviennent caducs pour l'avenir.

Les « actes à contenu législatif » (ACL) sont considérés comme des actes d'un organe législatif *sui generis* formé par le Président et le Conseil des ministres. L'article 44.1 introduit une exception à la règle de l'article 26.1, selon lequel : « La fonction législative est exercée par la Chambre des députés et le président de la République ». L'émission de tels actes a lieu au moins temporairement en l'absence du Parlement⁸. Les actes à contenu législatif ne sont pas des actes réglementaires (actes administratifs). Cela signifie que tout recours en annulation à leur encontre devant le Conseil d'État est rejeté en raison de son irrecevabilité⁹.

Selon l'article 43. 2 de la Constitution : « *Sur proposition du ministre compétent est permise l'édition de décrets réglementaires en vertu d'une délégation législative spéciale et dans les limites de celle-ci. L'habilitation d'autres organes de l'administration à édicter des actes réglementaires est permise pour la réglementation de matières plus particulières ou d'intérêt local ou de caractère technique ou détaillé* ». Ainsi, la délivrance d'actes réglementaires est permise en vertu d'une délégation spéciale accordée par un acte à contenu législatif¹⁰.

2.2. Mesures prises par le gouvernement/les autorités publiques

2.2.1. Mesures générales

Le gouvernement grec a adopté des mesures générales en réponse à l'épidémie de coronavirus sous forme d'actes à contenu législatif. Des décisions ministérielles conjointes (art. 43.2 de la Constitution) et des circulaires ont été publiées pour mettre en œuvre ou préciser les dispositions des lois à contenu législatif. Les principales mesures adoptées depuis le début de la pandémie au mois de février et jusqu'au mois de juin sont incorporées dans d'autres actes à contenu législatif, que de multiples décisions ministérielles et circulaires continuent de préciser. Afin de contenir la deuxième vague de la pandémie, le Premier ministre Kyriakos Mitsotakis a annoncé le 5 novembre 2020 un deuxième confinement à compter du 7 novembre pour trois semaines. Celui-ci a été prolongé jusqu'au 7 janvier 2021.

2.2.2. Le premier acte à contenu législatif

Ce premier acte à contenu législatif, adopté le 25 février 2020¹¹, se concentre sur des mesures préventives comme les contrôles médicaux, les traitements pharmaceutiques, le confinement et la vaccination, la fermeture des espaces publics et la suspension des manifestations artistiques et sportives.

À la suite de la publication de cet acte, le ministère de l'Éducation et des Religions a imposé,

⁸ Cf. P. Spyropoulos, *Constitutional Law*, Sakkoulas, 2^e édition, 2020, p. 110.

⁹ CoS Ass 2291/2015, 1250/2003, 3636/1989, 2289/1987.

¹⁰ CoS Ass. 1305, 1421/2019.

¹¹ Acte de contenu législatif « sur les mesures d'urgence de prévention et de limitation de la contagion du coronavirus » (OG A' 42/25-2-2020).

par une décision du 10 mars 2020¹², la fermeture de tous les établissements d'enseignement jusqu'au 24 mars 2020. En vertu de l'Acte à contenu législatif du 25 février 2020, trois décisions ministérielles conjointes¹³ et une circulaire n° 5/2020/18-3-202¹⁴ du ministère du Développement et des Investissements ont été publiées, ordonnant la fermeture effective de tous les commerces de détail, restaurants, cafés-bars, cinémas, théâtres, centres sportifs, musées, entreprises de restauration et de tourisme jusqu'au 31 mars 2020. La même mesure a été imposée aux entreprises d'hébergement touristique jusqu'au 30 avril 2020. Les entreprises de restauration et les commerces de détail ont été autorisés à maintenir des services de livraison et de vente à emporter.

2.2.3. Première série de mesures d'urgence

Le 11 mars 2020 a été adopté un deuxième acte à contenu législatif consacré à l'impact économique de l'épidémie de coronavirus¹⁵.

Il prévoit des mesures suspendant les obligations de remboursement de la dette, prolongeant les délais de remboursement des contribuables et des entreprises, permettant des aménagements flexibles des horaires de travail, des congés spéciaux pour les travailleurs, suspendant les défilés à venir et contraignant les stations de radio et de télévision à transmettre des messages d'information.

En ce qui concerne la mise en œuvre de ces mesures, des instructions spécifiques pour les travailleurs et employeurs ont été publiées par le ministère du Travail et des Affaires sociales le 12 mars 2020 par le biais d'une circulaire précisant les mesures de congé spécial pour les parents, de travail et de paiement des assurances¹⁶. Le congé spécial pour les parents qui travaillent et dont les enfants fréquentent des unités d'enseignement obligatoire¹⁷ ou des écoles spéciales¹⁸ doit durer jusqu'à l'ouverture de ces écoles. La possibilité de télétravail, envisagée par cette même circulaire, a été laissée à la libre appréciation des employeurs.

2.2.4. Mesures d'urgence supplémentaires

Un acte à contenu législatif a été publié le 14 mars 2020 en réponse à la nécessité de limiter la transmission du coronavirus¹⁹. Il comprend des mesures concernant l'extension des horaires des services de restauration et oblige les supermarchés et les pharmacies à informer les autorités publiques sur leur stock disponible de produits sanitaires et antiseptiques. En outre, l'article 13.1 prévoit un mécanisme de soutien aux travailleurs. Des mesures d'aide concrètes en faveur des indépendants, des salariés et des chômeurs ont été annoncées par le ministère du Travail et des Affaires sociales dans un communiqué du 18 mars 2020²⁰. Ces mesures comprennent une indemnité spéciale de 800 €

¹² Décision ministérielle conjointe « sur l'imposition de la fermeture temporaire des établissements d'enseignement [du] 11.3.2020 au 24.3.2020. », n° D1a/GP.oik 16838, OG B' 783/10-3-2020.

¹³ Cf. O.G B' 855/13-3-2020, O.G B' 857/14-3-2020, O.G B' 915/17-3-2020.

¹⁴ Circulaire n° 5/2020/18-3-2020, [disponible en grec](#).

¹⁵ Acte de contenu législatif « sur les mesures d'urgence pour contrer l'impact négatif de l'émergence du coronavirus et la nécessité de limiter sa contagion » (OG A' 55/11-3-2020).

¹⁶ Circulaire n° 12339/404/12-3-2020, [disponible en grec](#).

¹⁷ Maternelle, jardin d'enfants, école primaire et collège.

¹⁸ Unités d'éducation pour les personnes handicapées, quel que soit leur âge.

¹⁹ OG A' 64/14-3-2020.

²⁰ Déclaration de Giannis Vroutsis sur la deuxième série de mesures de soutien ponctuel aux travailleurs, aux indépendants, aux chômeurs et aux entreprises avec une clause de non-redondance, communiqué de presse, 18 mars 2020, [disponible en grec](#).

devant être versés en avril aux salariés travaillant dans des entreprises qui ont suspendu leurs activités, le report du paiement des obligations en matière d'assurance et de fiscalité pour les indépendants et les entreprises, et la prolongation de l'allocation de chômage pour une période de deux mois pour ceux qui cesseraient normalement de la percevoir le 31 mars 2020.

Aux fins de la mise en œuvre effective du nouveau mécanisme de soutien, le ministère du Travail et des Affaires sociales a publié un arrêté ministériel conjoint²¹ détaillant la procédure, y compris la mise en place d'une plateforme en ligne pour la collecte des demandes. L'arrêté prévoit une réduction spéciale du loyer pour les employés travaillant dans des entreprises qui ont été obligées de suspendre leurs activités. Il convient de souligner que les employés qui ont continué à travailler par le biais du télétravail, ou les employés qui étaient déjà en congé sous une autre forme comme le congé de maternité, sont exemptés du mécanisme de soutien, puisque leur situation financière et leur assurance ne sont pas affectées par la suspension de l'activité des entreprises qui les emploient.

2.2.5. Autres mesures d'urgence

En outre, en vertu de l'acte du 20 mars 2020, des mesures plus urgentes ont été prises pour faire face aux conséquences du risque de propagation de Covid-19, pour soutenir la société et l'esprit d'entreprise, et pour assurer le bon fonctionnement du marché et de l'administration publique (OG A' 68). Le 30 mars 2020, un nouvel acte prévoit des mesures supplémentaires pour le traitement de la maladie de coronavirus (OG A' 75). En outre, le 13 avril 2020, grâce à un autre acte (OG A' 84), des mesures sont adoptées pour faire face aux conséquences actuelles de la pandémie. Enfin, puisqu'il concerne la période de confinement, l'acte du 1^{er} mai 2020 (OG A' 90) prévoit des mesures supplémentaires pour faire face aux effets persistants de la pandémie et au retour à la normalité sociale et économique.

2.3. Impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement du Parlement

2.3.1. Impact sur la procédure parlementaire

En raison de la crise sanitaire, le Parlement a suspendu la plupart de ses travaux du 17 mars au 25 mai. Il a poursuivi une partie de ses activités en télétravail. Quelques séances ont été organisées, mais seuls quelques députés ont été autorisés à y participer. Ainsi, pendant cette période, 19 commissions parlementaires ont suspendu leurs travaux. Les commissions permanentes se sont réunies pour ratifier les actes à contenu législatif déjà publiés. La Commission permanente spéciale pour l'éthique parlementaire a été convoquée à deux reprises, le 10 avril et le 27 mai. Toutes les commissions ont été convoquées au cours de la dernière semaine de mai.

2.3.2. Les actes à contenu législatif et le rôle du Parlement

Le gouvernement grec a fait usage de la disposition d'habilitation prévue à l'art. 44 de la Constitution pour éditer des actes à contenu législatif dont le plus important est intervenu le 20 mars

²¹ Décision ministérielle conjointe n° 12997/231 O.G B' 993/23-3-2020 sur le « mécanisme d'application des mesures de soutien des employés en réponse à l'impact négatif du coronavirus », [disponible en grec](#).

pour contenir la propagation du coronavirus et pour déléguer plus largement aux ministres le pouvoir de prendre des mesures supplémentaires si la situation se détériorait davantage. Indicatif de l'acceptation politique de la constitutionnalité et de l'efficacité des mesures est le fait que, lorsque les Actes à contenu législatif pertinentes ont été soumises au Parlement pour ratification, ils ont été ratifiés par une majorité supérieure à celle des députés du gouvernement, étant rejetés uniquement par le Parti communiste. Néanmoins, selon le professeur Spyros Vlachopoulos²², le danger du mithridatisme²³ se cache derrière ces pratiques employées par le gouvernement.²⁴

2.3.3. Comment le Parlement a-t-il réagi ?

Le gouvernement a rapidement présenté au Parlement tous les actes à contenu législatif publiés et ce dernier les a ratifiés dans les délais constitutionnels prévus, comme dans les exemples suivants :

2.3.3.1. La loi n° 4682/2020²⁵

Le 20 mars 2020, le ministère de la Santé a déposé le projet de loi avec le rapport explicatif correspondant, le rapport du Bureau de la comptabilité générale et le rapport d'analyse d'impact. Il a ensuite été examiné le 31 mars par la Commission permanente des affaires sociales compétente. Il a été voté le 2 avril et la loi a été publiée le 3 avril dans le Journal Officiel²⁶.

2.3.3.2. La loi n° 4683/2020²⁷

Le 3 avril 2020, le ministère de la Santé a déposé le projet de loi avec le rapport explicatif correspondant, le rapport du Bureau de la comptabilité générale et le rapport d'analyse d'impact. Il a ensuite été examiné le 7 avril par la Commission permanente des affaires sociales compétente. Il a été voté le 9 avril et la loi a été publiée le 10 avril dans le Journal Officiel²⁸.

²² Vlachopoulos (s.), *Mithridatisme constitutionnel. Libertés individuelles dans les périodes de pandémie* (en grec), Eurasie, 2020.

²³ Le mithridatisme est la pratique consistant à se protéger contre un poison en s'auto-administrant progressivement des quantités non létales. Le mot est dérivé de Mithridates VI, le roi du Pont, qui craignait tellement d'être empoisonné qu'il ingérait régulièrement de petites doses.

²⁴ Le Professeur Vlachopoulos (*op. cit.*) soulève la question de savoir si la suspension des droits fondamentaux pour faire face à la pandémie de coronavirus pourrait menacer la *santé* de la République. Selon lui, le « mithridatisme constitutionnel » fait référence au risque de continuer à tolérer des restrictions à nos droits après la fin de l'urgence à la lumière de laquelle les restrictions ont été introduites. Même après la fin de l'urgence, il existe un risque que les restrictions des libertés individuelles, notamment celles touchant à la vie privée, se poursuivent ou s'intensifient avec l'utilisation de nouvelles technologies de pointe. La question est donc de savoir comment défendre notre culture juridique. La suspension des libertés est un « traitement » si toxique qu'il doit être strictement temporaire. En outre, l'auteur répond également à la question de savoir si le pouvoir, équipé des « épingles » de la technologie, peut pénétrer dans la cellule de notre liberté individuelle tout comme le virus avec ses propres épingles attaque les cellules biologiques. Il conclut que le droit constitutionnel est appelé à répondre à ces questions sans succomber ni au « populisme constitutionnel » ni au « mithridatisme constitutionnel ».

²⁵ Loi n° 4682/2020 (OG A '76 / 03.04. 2020) Ratification : a) Acte à contenu législatif du 25 février 2020 « Mesures urgentes pour éviter et limiter la propagation du coronavirus » (OG A' 42), b) Acte à contenu législatif du 11 mars 2020 « Mesures urgentes pour faire face aux conséquences négatives de la propagation du coronavirus » (OG A' 55), et c) Acte à contenu législatif du 14 mars 2020 « Mesures urgentes pour faire face à la nécessité de réduire la propagation de COVID-19 » (OG A' 64) et autres dispositions.

²⁶ Seulement deux orateurs : un pour le gouvernement (Evangelos Liakos) et un pour l'opposition (Nikolaos Pappas).

²⁷ Loi n° 4683/2020 (GA A' 83/10.04.2020). Ratification de l'Acte à contenu législatif du 20 mars 2020 « Mesures urgentes pour faire face aux conséquences de la propagation du coronavirus, pour soutenir la société et l'esprit d'entreprise et pour assurer le bon fonctionnement du marché et de l'administration publique » (OG A '68) et autres dispositions.

²⁸ Seulement deux orateurs : un pour le gouvernement (Evangelos Liakos) et un pour l'opposition (Nikolaos Pappas).

2.3.3.3. La loi 4684/2020²⁹

Le 14 avril 2020, le ministère de la Santé a déposé le projet de loi avec le rapport explicatif correspondant, le rapport du Bureau de la comptabilité générale et le rapport d'analyse d'impact. Il a ensuite été examiné le 22 avril par la Commission permanente des affaires sociales compétente. Il a été voté le 24 avril et la loi a été publiée le 25 avril dans le Journal Officiel³⁰.

2.3.3.4. Loi 4690/2020³¹

Le 20 mai 2020, le ministère de la Santé a déposé le projet de loi avec le rapport explicatif correspondant, le rapport du Bureau de la comptabilité générale et le rapport d'analyse d'impact. Il a ensuite été examiné le 17 mai 2020 par la Commission permanente des affaires sociales compétente. Il a été voté le 29 mai et la loi a été publiée le 30 mai dans le Journal Officiel³².

III. Comment le Parlement a travaillé pendant la pandémie

3.1. Réunions restreintes

Comme la règle principale en période de pandémie a été de limiter les rassemblements de personnes, le Parlement hellénique s'y est plié, mais il a continué d'exercer ses fonctions, à savoir adopter des lois, ratifier les actes et contrôler le gouvernement. Tant les commissions que les séances plénières se sont concentrées sur les mesures nécessaires prises par le gouvernement pour répondre à la crise. La pandémie a obligé le Parlement à limiter les réunions physiques et à fonctionner à distance, mais les députés ont tout de même pu approuver des mesures urgentes pour lutter contre la pandémie.

À titre d'exemple, la session plénière a fonctionné avec un maximum de soixante députés présents. Comme il existe 25 commissions parlementaires, dont 19 sont composées de moins de 25 députés, ces commissions se sont désormais réunies dans la grande salle des trophées, au premier étage. Les autres commissions se sont réunies dans la salle du Sénat et dans la salle de l'assemblée plénière. De plus, en raison de la pandémie, les portes de la salle de l'assemblée plénière du Parlement sont restées ouvertes pour la première fois de son histoire. Pendant la fermeture, de nombreux députés ont assisté aux réunions des commissions permanentes en ligne. Des auditions en ligne ont été organisées³³.

Après la période de confinement, le Parlement a mis en place pour la première fois une procédure permettant aux députés de voter à distance. Auparavant, le vote nécessitait une présence physique. L'infrastructure est désormais en place pour permettre aux députés de participer aux sessions depuis leur domicile. Elle sera remise en service si une nouvelle série de mesures restrictives

²⁹ Loi 4684/2020 (GA A' 86/25.04.2020). Ratification de l'Acte à contenu législatif du 30 mars 2020 « Mesures pour le traitement de la maladie de coronavirus et autres dispositions urgentes » (OG A' 75) et autres dispositions.

³⁰ Seulement deux orateurs : un pour le gouvernement (Evangelos Liakos) et un pour l'opposition (Nikolaos Pappas).

³¹ Loi n° 4690/2020 (GA A' 104/30.05.2020), Ratification de l'Acte à contenu législatif du 13 avril 2020 « Mesures pour faire face aux conséquences actuelles de la pandémie de coronavirus et autres dispositions urgentes » B) Acte à contenu législatif du 1er mai 2020 « Nouvelles mesures pour faire face aux effets persistants de la pandémie de coronavirus et pour le retour à la normalité sociale et économique ».

³² Seulement deux orateurs : un pour le gouvernement (Evangelos Liakos) et un pour l'opposition (Nikolaos Pappas).

³³ La Commission permanente spéciale d'éthique parlementaire a été convoquée à deux reprises, le 10 avril et le 27 mai.

devraient être introduites.

3.2. Impact sur le contrôle parlementaire du gouvernement

La Constitution indique que le gouvernement est soumis au contrôle parlementaire conformément à la procédure définie dans le règlement intérieur du Parlement. Pendant la crise, 16 sessions du Parlement ont eu lieu pour l'exercice du contrôle parlementaire³⁴. De plus, des individus ou des groupes de citoyens ont adressé des plaintes ou des demandes au Parlement. En tout, le Parlement a répondu à 1800 pétitions et questions pendant la période de quarantaine, mais les fonctionnaires concernés ont travaillé à distance.

Ainsi que l'a souligné David Sassoli, président du Parlement européen : « La démocratie ne doit pas être arrêtée par un virus. Nous avons besoin du processus démocratique pour nous aider à surmonter cette urgence ». Le gouvernement grec a largement utilisé les pouvoirs qui lui sont conférés, ainsi que les procédures spéciales prévues par la Constitution. Grâce à une conception constitutionnelle judicieuse et à une action gouvernementale et parlementaire efficace, la Grèce a obtenu des résultats impressionnants. La propagation du virus a connu une forte décrue à la fin de la première phase de la pandémie en juin 2020³⁵. Ainsi, selon le professeur Panagiotis Doudonis, « l'ancien mouton noir de la zone euro est désormais un paradigme européen pour faire face à la nouvelle pandémie de manière efficace sans s'écarter de l'ordre constitutionnel et de la protection des droits fondamentaux »³⁶.

³⁴ Dans un article intitulé « [Le Parlement contre les coronavirus](#) », le président du Parlement, Costas Tassoulas, explique comment le test posé par la pandémie a été passé.

³⁵ Cf. A. Papatolias, *Le « lendemain » du constitutionnalisme national et européen. Réflexions interprétatives à la suite de la pandémie*, éd. Papazisis, 2020. Le Professeur Akritas Kaidatzis, dans un article du journal Avgi du 1^{er} octobre 2020 intitulé « [Droits antisociaux en période de pandémie](#) » soutient que la crise sanitaire résultant de la pandémie de COVID-19 répond à la définition de "cas exceptionnels d'une nécessité extrêmement urgente et imprévue " telle qu'elle est énoncée à l'article 44 de la Constitution, qui régit la promulgation des actes législatifs, mais précise que l'exercice de certains de nos droits peut devenir antisocial. L'exercice du droit de libre circulation ou de réunion est considéré comme antisocial, car il présente des risques pour la santé publique, de sorte que nous devons tolérer leur extrême restriction. La garantie des droits du travail est également considérée comme antisociale, compte tenu de l'impact économique de la pandémie, c'est pourquoi nous devons également tolérer leur suspension partielle. Ironiquement, la sociabilité elle-même est perçue comme antisociale. Les droits sociaux doivent être réduits autant que possible - c'est le message des mesures".

³⁶ P. Doudonis, « [La Grèce n'est plus le mouton noir de l'Europe : le coronavirus, la réponse du gouvernement grec et la Constitution](#) », *U.K. Const. L. Blog* 8 avril 2020.

Italie

Le Parlement italien dans la pandémie a eu du mal à maintenir sa centralité vis-à-vis du gouvernement et des régions

Ines Ciolli* et **Massimo Luciani***

* Maître de conférences, Université de Rome, La Sapienza

* Professeur titulaire des Institutions de droit public, Faculté de Droit de l'Université de Rome, La Sapienza

Jamais, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Italie n'a été confrontée à une situation d'urgence aussi dangereuse. En 2020, le nombre de décès annuel a été le plus élevé depuis 1944, ce qui constitue une preuve statistique dramatique. Une crise comme celle-ci a eu – et a toujours – un impact significatif sur les vies, les relations sociales, les activités économiques, les initiatives politiques et a donc affecté le domaine du droit constitutionnel, modifiant profondément l'équilibre des pouvoirs, le fonctionnement pratique du gouvernement et la probabilité que les droits fondamentaux continuent à marquer les frontières des pouvoirs souverains.

En fait, aucun droit fondamental n'a échappé à de sérieuses restrictions pendant la pandémie. Droits économiques, droits civils, droits sociaux, droits politiques : tous ont subi de lourdes limitations. Ce phénomène ne signifie pas pour autant que les droits à la santé et à la vie soient devenus, au cours de ces mois, des « droits tyranniques », pour reprendre les termes de notre Cour constitutionnelle¹. Aucun droit constitutionnel n'a une suprématie hiérarchique sur les autres et notre Constitution ne reconnaît pas la même « *allgemeine Werteordnung* » (« hiérarchie générale des valeurs ») que celle imaginée par le Tribunal constitutionnel allemand. Chaque droit, même les droits à la vie et à la santé, peut être équilibré avec les autres par le législateur et le caractère raisonnable de cet équilibre peut être contrôlé par la Cour constitutionnelle.

Néanmoins, il est évident que pendant la crise pandémique, les droits à la vie et à la santé sont devenus les véritables “stars” et que pour les protéger, tous les autres droits ont été sévèrement limités. La légitimité de ces limitations a toutefois été contrôlée par le pouvoir judiciaire, ce qui montre que l'ossature de notre système de garanties juridiques est restée intacte. En quelques mots : l'État de droit a toujours été respecté, même pendant la crise.

¹ N° 85/2013.

Si le système judiciaire a continué à fonctionner, le pouvoir législatif a rencontré d'autres difficultés pratiques. Les débats parlementaires ont tout d'abord révélé de nombreux obstacles pratiques posés par les mesures de sécurité dues au virus et ce n'est pas un hasard si certains députés et/ou universitaires ont suggéré la construction d'un Parlement « virtuel », capable d'utiliser des mécanismes de travail à distance. Heureusement, ces propositions ont été rejetées, en raison du contenu normatif clair de la Constitution et du règlement intérieur des Chambres, exigeant la présence physique des députés (à l'exception d'activités mineures, comme les audiences de tierces personnes). En outre, les difficultés habituelles du Parlement, souvent marginalisé par le gouvernement dans des conditions ordinaires, se sont encore accentuées pendant la pandémie, en raison du renforcement d'un pouvoir exécutif appelé à traiter rapidement les problèmes posés par l'urgence. Un projet de loi², en discussion à la *Camera dei deputati* (Chambre basse), a été déposé pour créer une Commission parlementaire ayant des pouvoirs spéciaux de contrôle et de décision, visant à contrebalancer la force croissante du pouvoir exécutif.

Cette réaction immunitaire du Parlement s'explique compte tenu de la manière dont a fonctionné et fonctionne encore l'institution la plus démocratique de notre ordre constitutionnel. Cela implique de répondre à certaines questions concernant le rôle des institutions parlementaires pendant la pandémie :

- Comment a fonctionné et fonctionne le Parlement italien ?
- Les prérogatives constitutionnelles du Parlement ont-elles été respectées ?
- Le rôle du Parlement vis-à-vis du gouvernement a-t-il changé de manière significative ?
- Quel type de relations les assemblées représentatives des régions (conseils régionaux) ont-elles avec le Parlement ?

1. Comment a fonctionné et fonctionne le Parlement italien ?

Toutes les données statistiques relatives à la période de pandémie montrent que le Parlement italien a continué à travailler, parfois dur, même pendant les pires moments de la crise. Néanmoins, sa subordination politique au gouvernement ressort clairement de l'absorption de l'essentiel de ses énergies dans la conversione in legge (transformation en loi) des innombrables décrets-lois (décrets ayant force de loi) adoptés par le gouvernement, que le Parlement doit voter dans un court délai (60 jours, selon l'article 77 de la Constitution). Presque entièrement occupé par une cette activité (dans laquelle le Parlement intervient à la suite d'une initiative gouvernementale), le pouvoir législatif a perdu, pendant la pandémie, tous ses pouvoirs pour traiter les initiatives parlementaires, laissant le champ libre à l'exécutif.

Il ne faut cependant pas oublier que la dynamique de notre système politique a profondément ébranlé le pouvoir discrétionnaire du Parlement. Parmi les facteurs les plus importants : a) le transfert croissant de pouvoirs en faveur du gouvernement suite au processus de mondialisation ; b) le

² N°1838 (Pagano).

phénomène croissant de concentration du pouvoir entre les mains du Presidente del Consiglio (Premier ministre), dû au déplacement du consensus politique des partis politiques vers les individus ; c) la qualité toujours plus réduite des représentants ; d) les difficultés structurelles du mandat de représentation, face à une crise d'identité des représentés dans une société en mutation (personne ne sait vraiment pour qui et pourquoi il/elle se bat) e) la rhétorique de la rapidité et de l'efficacité, clairement défavorable aux institutions qui – comme le Parlement – ont besoin de temps pour discuter, délibérer, décider. Les difficultés actuelles ne sont donc pas* surprenantes et la pandémie n'a fait qu'aggraver la crise bien connue des assemblées représentatives à l'échelle mondiale.

2. Les prérogatives constitutionnelles du Parlement ont-elles été respectées ?

Lors de l'exercice des pouvoirs d'urgence, le pouvoir ordinaire est clairement "débordé". On assiste alors à une centralisation du pouvoir et à des décisions rapides, qui ne sont pas nécessairement approuvées par les organes représentatifs. La Constitution italienne prévoit qu'en cas de nécessité et d'urgence extraordinaire, le gouvernement peut adopter des décrets-lois (ou décrets-législatifs). En ce qui concerne la condition spécifique d'urgence sanitaire, la Constitution contient une série de dispositions et de restrictions (avec un projet de loi) pour des raisons de santé et de sécurité publique en ce qui concerne l'inviolabilité du domicile (art. 14) ; des limitations à la liberté de circulation et de résidence (art. 16), à la liberté d'association (17). L'article 24 du décret législatif n°1 de 2018 a également établi que la déclaration de l'état d'urgence doit être adoptée par le gouvernement (ce qui a été fait le 31 janvier 2020).

Cela illustre à quel point le Parlement a un rôle marginal dans les situations d'urgence, mais, même dans des conditions ordinaires, sa position constitutionnelle s'est affaiblie depuis longtemps. La pandémie, d'une part, a exacerbé la faiblesse de l'organe parlementaire et la centralité de l'exécutif (en effet non moins faible car soumis à des divisions internes) mais, d'autre part, a rappelé l'importance de connaître l'organe institutionnel collégial, à savoir la composition des différentes opinions et les différentes perspectives politiques qui s'y expriment. Il est clair, après la pandémie, que la décision politique ne pouvait pas être remplacée par des décisions prises par des scientifiques et des technocrates. En effet, ces décisions sont en elles-mêmes formellement neutres et ne peuvent pas assumer la responsabilité de choix affectant les droits et la liberté, la protection de la vie et de la santé, ou des choix économiques qui conduisent à la réouverture des entreprises restées fermées pendant la période de quarantaine que presque tous les pays européens ont imposée. Par conséquent, bien que les prérogatives constitutionnelles n'aient pas été violées pendant la pandémie, elles avaient déjà été affaiblies avant celle-ci.

Le fonctionnement du Parlement pendant la pandémie a changé parce que le coronavirus a affecté la vie des gens, dont celle des députés. Certains députés ont contracté le virus Covid-19, de sorte que même les majorités requises pour l'approbation des mesures ont été faussées par ces absences. Par deux fois, le quorum de la Chambre des députés n'a pas été atteint lors du vote parce que la majorité des élus n'étaient pas présents. Lors du vote des mesures permettant une modification du budget pour les cas d'urgence, les groupes du Parlement se sont mis d'accord pour envoyer un nombre de parlementaires suffisant pour obtenir la majorité absolue requise pour voter en faveur des

écarts budgétaires. Dans d'autres pays comme l'Allemagne ou la France, l'Assemblée a modifié à plusieurs reprises son règlement intérieur pour permettre des majorités plus faibles pendant la pandémie et pour accepter le vote électronique (uniquement pour les travaux des commissions parlementaires) même si cela brise le dogme de la coexistence physique dans les assemblées parlementaires, prôné par Rousseau³.

En ce qui concerne le vote électronique, il a donné lieu à un grand débat en Italie, mais il n'a pas entraîné de changement, auquel de nombreux universitaires s'opposent⁴, parce que, dans les assemblées parlementaires, le débat et la présence restent irremplaçables. Il est vrai, cependant, que la question peut être considérée d'une manière différente pour le vote dans le débat en séance plénière ou dans les commissions et certains autres pays n'ont accepté que le second. En outre, comme la présence virtuelle est déjà autorisée pour les auditions pendant les travaux de la commission parlementaire, étendre le vote électronique à d'autres compétences parlementaires signifie consacrer le fait que les activités parlementaires sont écrasées par le vote plutôt que par le débat et la médiation politique. Celle-ci nécessite une présence physique, comme l'exigent la Constitution et le Règlement intérieur. Cependant, certains spécialistes estiment que la question pourrait facilement être résolue au sein d'une commission parlementaire, puisque les règlements des assemblées italiennes prévoient déjà le remplacement des membres absents des commissions (pour cause de maladie ou de mission) par des parlementaires du même parti ; ainsi, un remplacement ne serait pas aussi révolutionnaire au sein des commissions pour cause de maladie ou de quarantaine⁵.

Un nouveau problème est apparu à la suite de la crise sanitaire à propos du contrôle parlementaire. Celui-ci ne peut en effet pas être effectué correctement car les commissions ont en réalité peu travaillé en dehors des questions relatives à la pandémie. À la Chambre des députés, le contrôle parlementaire doit porter à la fois sur l'urgence sanitaire et sur sa conséquence la plus directe, l'urgence économique. À cette fin, un projet de loi n°1834 (Pagano) propose de réintégrer le Parlement dans les circuits de décision et de contrôle des mesures adoptées par le gouvernement ou, mieux encore, à adopter. Ce projet de loi vise à établir une commission parlementaire bicamérale composée de dix sénateurs et dix députés afin de respecter la proportion des groupes élus dans les chambres ; la présidence de la commission devrait être confiée à un membre de la minorité pour assurer sa participation. Les tâches de la Commission seraient celles d'exercer des contrôles sur le pouvoir exécutif et d'exprimer des avis⁶ contraignants (ou non contraignants, comme le préfèrent certains universitaires) sur les actes du gouvernement (y compris les décrets du Premier ministre) concernant les mesures à prendre pour contenir et combattre la propagation de Covid-19 dans un délai déterminé. La Commission pourrait demander à auditionner le Premier ministre ou un ministre

³ Résolution du Bundestag, 15 mars 2020.

⁴ F. CLEMENTI, *Protection de la démocratie représentative par le vote électronique : problèmes, expériences et perspectives (également à l'époque du coronavirus)*. *Una prima introduzione*, *Federalismi.it*, 6/2020, 216 ss : Cet auteur n'est pas opposé au vote électronique, voir : G. SCACCIA, A. CARBONI, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020, 121 ss. F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Le fonctionnement des Chambres pendant l'urgence sanitaire. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, *Federalismi.it*, 18/2020 ; R. CALVANO, *Brevi note su emergenza Covid e voto dei parlamentari a distanza. La rappresentazione politica, entre efficacité et réalité virtuelle*, *Federalismi.it*, 21/2020.

⁵ N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 134 ff.

⁶ Voir l'audition de Massimo Luciani et Guido Rivoecchi - Commission des affaires constitutionnelles - Sénat, 12 novembre 2020

délégué par lui.

3. Le rôle du Parlement vis-à-vis du gouvernement a-t-il changé de manière significative ?

Pendant la pandémie, les relations entre le Parlement et le gouvernement, comme c'est le cas dans les situations d'urgence, ont été inversées, de sorte que le pouvoir exécutif prévaut, car le système juridique a besoin de décisions rapides et d'une orientation claire, comme l'a expliqué Carl Schmitt dans différents contextes⁷. Ceci est illustré par l'utilisation de certaines sources spécifiques comme les décrets du Premier ministre ou les ordonnances ministérielles (*ordinanze*) qui ont été les sources les plus utilisées pendant la pandémie et qui ont soulevé des problèmes majeurs car elles sont sans rapport avec les décisions du Parlement, mais aussi du gouvernement considéré en tant qu'organe collégial. Ceci implique, d'une part, que ces décrets garantissent une rapidité plus importante encore que celle résultant de décisions adoptées à l'issue des négociations au sein de la coalition gouvernementale. D'autre part, ces décrets du Premier ministre mettent en évidence un phénomène de verticalisation du pouvoir exécutif et de personnalisation du gouvernement avec un Premier ministre qui ne peut pas appuyer ce type de mesures (personnelles) sur une responsabilité politique autonome de celle de son gouvernement dans l'ensemble.

Au début de la pandémie, le rôle du gouvernement était central et presque exclusif : ni le Parlement ni les régions ne participaient activement au processus de prise de décision et les assemblées parlementaires se sont retrouvées à exercer un contrôle réduit en « convertissant » les décrets en loi.

Le premier décret-loi, n°6/2020, qui était le maillon d'une longue "chaîne réglementaire", contenait les premières décisions fondatrices relatives à la gestion de la pandémie, y compris celle relative à la période de quarantaine, et a été adopté par le Parlement, sans pratiquement aucun changement. C'est ce décret, transformé en loi, qui a légitimé les actes ultérieurs du gouvernement. La situation difficile a par ailleurs empêché, voire bloqué, toute opposition aux décisions gouvernementales⁸. Le rôle des minorités et des autres institutions qui auraient été habilitées à décider des questions de santé a été presque gommé au cours de cette première phase. Il est vrai que l'opposition, dans un moment aussi tragique, a évité toute forme d'obstruction.

L'article 2 du décret n°19/2020 a en revanche imposé une procédure particulière dans le processus de production des décrets du Premier ministre, prévoyant que les mesures d'endiguement de la pandémie soient adoptées par le Premier ministre, sur proposition du ministre de la Santé, après consultation des ministres de l'Intérieur, de la Défense, de l'Économie et des Finances et des autres ministres compétents en la matière, ayant également entendu les Régions. Concernant les mesures technico-scientifiques devant contenir les évaluations d'adéquation et de proportionnalité, le comité

⁷ C. SCHMITT C., *Teologia politica. Quatre chapitres sur la doctrine de la souveraineté*, p. 35 et suiv. dans ID., *Le categorie del politico : saggi di teoria politica*, traduit par G. Miglio et P. Schiera, Bologne, Il Mulino, 2001 ; M. TUSHNET, *The constitutional politics of emergency powers : parliamentary and separation-of-powers regulation*, *International journal of law*, 3/2007, 275 et suiv.

⁸ M. LUCIANI parle de "chaîne réglementaire", voir ID, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, 2/2020, 1 et suivants.

technico-scientifique doit être entendu comme le prévoient les ordonnances du chef du département de la protection civile (3 février 2020, n°63).

De cette façon, le décret-loi n°19/2020 constitue une forme particulière de décret du Premier ministre, puisque la forme classique des décrets du Premier ministre ne prévoit pas que d'autres organes doivent être entendus avant la délibération et la résolution qui en est issue.

Cela implique deux choses : que les Chambres exercent ainsi un contrôle sur l'exécutif, et que le décret en question peut restreindre les libertés et les droits parce que le principe de légalité est respecté. Bien sûr, cela n'annule pas le fait que ce décret, qui est à la source du pouvoir exécutif, a autorisé une série de décrets du Premier ministre sans leur donner d'indications précises sur les restrictions apportées aux droits, c'est-à-dire comment et quand il est possible de les limiter. Toutefois, cela se justifie par les caractéristiques de l'évolution imprévisible de cette pandémie qui doit être régie au jour le jour, même si les décrets-lois ont jusqu'à présent prévu la durée en vigueur des décrets du Premier ministre et leur efficacité temporelle limitée (généralement 2 ou 3 semaines).

Les sources de droit que le gouvernement peut utiliser pendant l'urgence sont délimitées en termes de contenu. Comme l'a dit un universitaire : "Plus les ressources prédictives de la discrétion technique sont réduites, plus il est inévitable de naviguer à vue. C'est pourquoi les décrets du Premier ministre ont une durée moyenne de deux semaines, et c'est pourquoi il est maintenant prévu, avec une correspondance approximative, qu'ils soient publiés au Journal officiel de la République italienne et communiqués aux Chambres dans le jour suivant leur publication. Le Premier ministre ou un ministre délégué par lui fait rapport tous les quinze jours aux Chambres sur les mesures adoptées en vertu du présent décret" (article 2 §5, décret 19/2020)⁹.

Le rôle de l'Assemblée qui représente la nation dans sa pleine souveraineté était donc davantage axé sur le contrôle des actes gouvernementaux que sur le pouvoir législatif. Cependant, c'était déjà le cas depuis un certain temps, en l'absence de phénomènes d'urgence. Au fil du temps, on a assisté à un renforcement du pouvoir réglementaire du gouvernement parallèlement à un pouvoir d'amendement du Parlement sur les décrets-lois de l'exécutif au moment de leur adoption. La seule différence entre les dernières décennies et la période de la pandémie est que le Parlement a plus rarement exercé son pouvoir d'amendement des décrets présentés pendant la pandémie, sans doute afin d'éviter tout retard dans leur adoption qui a toujours été rapide et acquise à de très larges majorités, impliquant souvent l'opposition. Cela a été particulièrement vrai dans les premiers mois de la pandémie.

En ce qui concerne la relation entre le Parlement et l'exécutif, la différence en termes d'importance et de permanence des décisions est bien établie : les sources spéciales de l'exécutif ne restent en vigueur que le temps nécessaire pour régler l'urgence. Il existe donc une compétence spécifique, mais aussi une hiérarchie très précise : le rôle du Parlement reste fondamental et ses sources ne sont pas soumises à l'impact du temps. Elles sont permanentes.

⁹ C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli imbilibrati rapporti fra Stato e Regioni, Diritti comparati*, 2020, p. 3.

Sur la base de ces principes, certains parlementaires ont demandé un contrôle plus précis du gouvernement, par le biais d'une résolution approuvée par le Sénat le 2 novembre 2020¹⁰. Cette résolution dispose que le gouvernement, qui doit adopter des mesures supplémentaires pour faire face à l'urgence de Covid-19, doit : assurer une participation réelle et opportune du Parlement, des régions et des autres entités territoriales ; organiser au sein du Parlement un débat impliquant toutes les forces politiques représentées dans les deux chambres, dans le respect des principes de la Constitution et des règlements des assemblées ; communiquer rapidement avec le Parlement et l'impliquer dans toute action visant à protéger la santé publique lorsqu'il envisage de recourir aux décrets-lois introduisant des limites aux droits fondamentaux ; informer les Chambres du contenu des décrets présidentiels avant l'adoption, afin de tenir compte de toute directive formulée par lesdites Chambres ; lorsque cela n'est pas possible pour des raisons d'urgence liées à la nature des mesures à adopter, en faire le rapport aux Chambres, conformément à l'article 2, §1, du décret-loi n°19/2020.

Le rôle du Parlement ne peut être négligé en ce qui concerne les questions économiques : l'article 81 de la Constitution italienne exige en effet la majorité absolue des élus de chaque chambre pour toute décision apportant des modifications budgétaires et autorisant un nouvel endettement en lien avec de conditions exceptionnelles (catastrophes, etc.). Dans ce cas, tous les groupes parlementaires sont convenus de n'envoyer à chacune des deux chambres que le nombre de parlementaires suffisant pour obtenir la majorité absolue. Ainsi, toute décision de ce type est prise a priori par les assemblées parlementaires.

Le rôle du Parlement dans sa relation avec le gouvernement n'a pas vraiment changé mais la crise en cours s'est aggravée. La diminution du nombre de sessions parlementaires et de sessions des commissions parlementaires, dont le travail se limite aux questions liées à la pandémie, met en évidence le rôle prépondérant du gouvernement. Pour un dialogue plus étroit entre le Parlement et le gouvernement en temps de pandémie, un projet de loi pourrait être approuvé pour la création d'une commission parlementaire sur l'urgence épidémiologique causée par la Covid-19. Cette commission bicamérale serait chargée de surmonter les difficultés concernant les activités parlementaires pour faire face aux problèmes sanitaires (liés à la logistique et à l'organisation interne) ; de rééquilibrer et de renforcer le rôle de la production législative parlementaire confiée, dans ce temps de crise seulement, aux décrets et décrets lois du Premier ministre (ou de certains ministres), avec une réduction notable des lois ordinaires. Le projet de loi vise à confier à la Commission le pouvoir « d'exprimer des avis » (certains voudraient qu'ils soient contraignants) sur les projets d'actes du gouvernement concernant les mesures visant à contenir et à prévenir la propagation du virus, y compris les projets de décrets du Premier ministre.

4. Quel type de relations les assemblées des régions (conseils régionaux) ont elles eu avec le Parlement ?

En Italie, la pandémie a amplifié un certain nombre de problèmes existants : parmi ceux-ci, l'absence du Sénat en tant que Chambre représentative des régions, qui a conduit à un marchandage entre l'État et les régions, et entraîné des revendications différentes par rapport à l'intérêt unitaire de

¹⁰ Résolution n°6-00146 (sénateur Calderoli), 2 novembre 2020.

l'État. L'absence d'un Sénat des régions, dans un cas où il existe des autonomies si prononcées que celles prescrites au titre V, transforme ce qui aurait dû être un pluralisme territorial et institutionnel en une fragmentation séculaire et complexe.

La pandémie a soulevé des questions dont la plupart concernent la protection de la santé, l'article 117 de la Constitution italienne établit une compétence sanitaire concurrente entre l'État et chaque Région. L'État fournit les principes fondamentaux et les Régions légifèrent sur toutes les autres questions. Cela signifie que le Parlement national et tous les Conseils régionaux sont appelés à œuvrer en faveur de la protection de la santé. Mais pendant la période de pouvoirs exceptionnels, le Parlement est appelé à limiter les droits fondamentaux, alors que les Régions, les maires ou le ministre de la Santé ne peuvent adopter que des ordonnances d'urgence qui n'empiètent pas sur les droits. Seul le pouvoir central peut limiter les droits par un projet de loi selon le principe de légalité¹¹. Même si de nombreuses décisions sont prises par le Premier ministre par le biais de décrets, autorisés par les décrets-lois du gouvernement, ils doivent à leur tour être adoptés par le Parlement. La suprématie du Parlement dans l'absolu est liée à la qualité temporaire des décrets-lois et des ordonnances (celles des régions, du Premier ministre, des maires, etc.)¹². Cependant, d'un point de vue concret, le Parlement a ratifié constamment les dispositions et n'a jamais remplacé le pouvoir régional comme il aurait dû le faire¹³.

Au début de l'état d'urgence, les régions ont été coupées du processus décisionnel ; le décret n°6/2020 a établi des « zones rouges » et a restreint la liberté personnelle, la circulation et la pratique religieuse des personnes résidant dans les endroits où le coronavirus était le plus répandu. Néanmoins, avec le décret n°19/2020, les régions ont repris leur rôle et leurs compétences. En fait, ce décret prévoit que les présidents de régions doivent être entendus sur toutes questions concernant une ou plusieurs régions ; le président de la Conférence des régions et les provinces autonomes doivent être consultés, lorsque le décret du Premier ministre concerne le territoire national. Les décrets peuvent être adoptés sur proposition des présidents des régions s'ils concernent une des régions ou sur proposition du président de la Conférence des régions et des provinces autonomes lorsque la mesure concerne toutes les régions. Cela signifie que les régions participent au processus de prise de décision lorsqu'une telle décision les concerne directement. L'article 3 du ce décret-loi prévoit que, lorsque les Régions constatent une aggravation du risque pour la santé sur leur territoire ou sur une partie de celui-ci, elles peuvent introduire des mesures restrictives supplémentaires, exclusivement dans le cadre des activités de leur compétence et sans affecter la production et les secteurs d'importance stratégique pour l'économie nationale. Les régions ne disposent toutefois d'un pouvoir d'ordonnance que dans leurs domaines de compétence et de pouvoirs dérogatoires uniquement en ce qui concerne les lois régionales¹⁴.

Pendant la pandémie, tous les pouvoirs ont été remis en question. Cependant, « l'urgence » est

¹¹ F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, *Diritto Pubblico*, 2/2020, p. 333 ss. A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, 2/2020; Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, *Le Regioni*, 4/2020, 737 ss.

¹² C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, cit., 3.

¹³ A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., 3.

¹⁴ F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, cit., 337 e ss.

un problème classique en droit constitutionnel.

La Constitution italienne ne réglemente pas directement l'urgence (déclaration de l'état de guerre prévue par l'article 78 de la Constitution). Elle prévoit des limites explicites à la modification des droits intangibles aux conditions non négociables, que ce soit dans le cas de sa modification, ou celle de la négociation d'accords internationaux ou de l'introduction de règles supranationales qui ne peuvent donc pas enfreindre ces principes (comme la disposition sur l'indivisibilité de la République contenue dans l'article 5, l'unité régie par l'article 87, les principes suprêmes de l'ordre constitutionnel actuel contenus dans les articles 7, 10, 11 et 139).

En d'autres termes, la Constitution a décidé a priori de préserver certains principes vis-à-vis de toute loi qui pourrait remettre en cause leur persistance parmi ceux-ci, l'état d'urgence, qui est cependant établi et ordonné par une loi ordinaire et non par la Constitution. Le choix de ne pas inscrire l'état d'urgence dans la Constitution découle précisément du fait que la nécessité ne devient jamais une source de droit, et dépend donc de la conception de l'urgence des pères fondateurs, qui estimaient que celle-ci devait s'enraciner dans la discipline du droit constitutionnel positif, refusant de considérer « l'idée dangereuse que la nécessité est elle-même la source du droit », comme cela se produit plutôt dans d'autres systèmes juridiques¹⁵.

Les pouvoirs ordinaires doivent donc agir dans l'urgence, et ils ont prouvé, au cours de la gestion de la pandémie, qu'ils étaient capables de trouver leur propre position mutuelle. Mais précisément parce qu'il s'agissait de gérer l'urgence avec des pouvoirs ordinaires, la pandémie a exacerbé toutes leurs difficultés antérieures et les crises déjà en cours.

Tout d'abord, le Parlement a eu du mal à maintenir sa centralité vis-à-vis du gouvernement et surtout des Régions¹⁶. La relation politique avec les Régions a été très complexe car il n'y a pas de Sénat régional pour la médiation politique entre les intérêts des Régions et ceux de l'État. La loi constitutionnelle n°3/2001, qui a modifié l'ensemble du titre V, a réglementé dans l'article 11 une sorte d'assemblée politique où les Régions et le Parlement pourraient négocier leurs intérêts, mais cette institution particulière n'a jamais fonctionné.

La pandémie soulève deux besoins : la nécessité d'un Parlement qui travaille et participe aux décisions gouvernementales, et le besoin essentiel d'un Sénat où les Régions peuvent transformer des intérêts sectoriels et partiels en orientations politiques.

¹⁵ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, 2/2020, 113.

¹⁶ N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 134 ss.

Lettonie

Letonia

Le *e-Saeima*, l'un des premiers parlements au monde à travailler à distance

Anita Rodina* et Inese Lībina-Egnere**

* Dr. iur., Professeure associée, Faculté de droit de Université de Lettonie

** Dr.iur., Professeure assistante, Faculté de droit de Université de Lettonie

Le printemps 2020 a bouleversé la vie de nombreux pays. La pandémie causée par le virus Covid-19 a transformé le fonctionnement des États, de la société et de chaque personne. La Lettonie n'a pas fait exception. Lorsque la situation d'urgence a été déclarée¹, de nombreuses restrictions ont été introduites afin de réduire la propagation du virus et de protéger la santé et la sécurité publique. Le Covid-19 a également affecté directement le travail du Parlement letton, la *Saeima* : ses membres ont dû à la fois s'isoler et garantir la poursuite de leur mission dans ces circonstances particulières.

Le Préambule de la Constitution de la République lettonne (*Latvijas Republikas Satversme*) dispose que « *tous ont le devoir de prendre soin d'eux-mêmes, de leurs parents et du bien commun de la société et de se comporter de manière responsable envers leurs semblables, la société, l'État, l'environnement, la nature et les générations futures* »². La mise en œuvre pratique de cette idée a été décisive pour freiner la propagation du virus. À ce titre, une conduite et des actions adaptées à la situation étaient attendues du Parlement.

I. La Lettonie, une République parlementaire

La réglementation constitutionnelle est, pour l'essentiel, issue de la Constitution adoptée par l'Assemblée constitutionnelle lettonne le 15 février 1922. Elle est reconnue comme l'une des plus anciennes constitutions encore en vigueur dans le monde. Conformément à la volonté de l'Assemblée constituante lettonne et au texte constitutionnel, la Lettonie est une République parlementaire³. En vertu de l'article 6 de la Constitution⁴, « *la Saeima est élue au scrutin universel, égal, direct, secret et à la représentation proportionnelle* ». La *Saeima* est donc « *directement légitimée par la voie démocratique* »⁵, au sens où elle peut exercer ses pouvoirs au nom du peuple letton. Sur ce fondement,

¹ Arrêté du Cabinet du 12 mars 2020 n° 103 concernant la déclaration de la situation d'urgence.

² [Préambule de la Constitution de la République de Lettonie](#),

³ « Par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros » [Sur les fonctions du président dans le cadre de la démocratie parlementaire lettonne] in *Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi 2008-2011*. Rīga, 2011, p. 106.

⁴ L'article 6 de la Constitution précise que la *Saeima* est élue au scrutin général, égal et direct, au vote secret à la [représentation proportionnelle](#).

⁵ Décision constitutionnelle n° 2015-11-03 du 2 mars 2016, § 21.2, *Journal Officiel*, n° 45, 2016.

la Constitution accorde de larges compétences à la *Saeima*. Comme les parlements de nombreux États, la *Saeima* exerce une fonction législative ainsi que d'autres fonctions parlementaires qui découlent de la Constitution en respectant la « *théorie de l'essentialité* » que la Cour constitutionnelle a développé dans sa jurisprudence. En vertu de cette théorie, le Gouvernement peut être chargé de prendre des décisions sur certaines questions particulières ; toutefois, la *Saeima* a l'obligation de prendre des décisions dans le cadre du processus législatif sur toutes les questions les plus importantes de la vie de l'État et de la société⁶.

Dans le même temps, il convient de souligner que les droits de la *Saeima*, dans l'exercice de ses compétences, ne sont pas illimités. La *Saeima* doit respecter le principe de la séparation des pouvoirs et respecter les compétences accordées aux autres organes du pouvoir. Comme expliqué dans la jurisprudence : « *La Saeima n'est libre d'exprimer sa volonté que dans la mesure où elle n'est pas limitée par la Constitution* »⁷.

II. La situation d'urgence : réglementation et réalité en 2020

La Constitution de la République de Lettonie prévoit deux modalités d'exercice du pouvoir : l'ordre juridique ordinaire et l'ordre juridique spécial⁸. Le texte contient la réglementation juridique spéciale en ce qui concerne la proclamation de l'état d'urgence. L'état d'urgence est défini dans son article 62, qui énonce que « *si l'État est menacé par un ennemi extérieur, ou si un soulèvement intérieur mettant en danger l'existence du système politique survient ou risque de survenir dans le pays ou dans une partie du pays, le Conseil des ministres peut proclamer l'état d'urgence. Il doit en informer le bureau de la Saeima dans les vingt-quatre heures, et le bureau doit immédiatement soumettre cette décision du Conseil des ministres à la Saeima* ».

La Constitution ne réglemente pas et ne définit pas d'autres situations « exceptionnelles » comme, dans le cas présent, une pandémie. Un autre régime juridique – la situation d'urgence – est régi par une loi, adoptée par la *Saeima*, « *sur la situation d'urgence et l'état d'exception* », qui dispose que la situation d'urgence -sur l'ensemble ou une partie de l'État ou de son territoire administratif – peut être déclarée dans le cas d'une catastrophe, d'un danger ou d'une menace pour l'infrastructure critique, si la sécurité de l'État, de la société, de l'environnement, de l'activité économique et de la santé et de la vie des êtres humains est sensiblement menacée⁹.

Le Gouvernement a le droit de proclamer une situation d'urgence pour une durée n'excédant pas trois mois, avec la possibilité de prolongation. Lorsqu'il déclare une situation d'urgence, le Gouvernement peut établir diverses restrictions : autant en ce qui concerne la circulation des personnes, les activités économiques que la circulation des marchandises. Il doit définir des mesures appropriées pour prévenir ou surmonter la menace. On peut dire que la réglementation légale accorde au Gouvernement des droits suffisamment étendus pour répondre à une situation « exceptionnelle »

⁶ Décision constitutionnelle n° 2009-43-01 du 21 décembre 2009, § 31.1, *Journal Officiel*, n° 201, 2009.

⁷ Décision constitutionnelle n° 2001-06-03 du 22 février 2002, § 5, *Journal Officiel*, n° 31, 2002.

⁸ J. Pleps, « *Satversmes 62. Panta komentārs* » [Commentaire sur l'article 62 de la Constitution], in R. Balodis (Dir.) *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. III nodaļa. Valsts prezidents. IV nodaļa. Ministru kabinets*. Rīga, 2017, p.616.

⁹ [Loi relative à la situation d'urgence et à l'état d'exception.](#)

et prendre les mesures nécessaires pour limiter et prévenir la menace.

En réaction à la déclaration de l'Organisation mondiale de la santé du 11 mars 2020¹⁰, selon laquelle le nombre de cas de Covid-19 avait atteint le stade de la pandémie, le Gouvernement a proclamé l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire letton le 12 mars, afin de permettre la mise en place des mesures de sécurité épidémiologiques pour freiner la propagation du virus. Dans un premier temps, la situation d'urgence a été proclamée jusqu'au 14 avril, puis cette période a été prolongée. Le Gouvernement a adopté des restrictions importantes concernant le travail des personnes et des institutions¹¹. La décision du Gouvernement a été rédigée sous forme de décret qui, au vu de l'évolution de la situation, a été revu et modifié à plusieurs reprises : la durée de la situation d'urgence a été prolongée et les mesures sanitaires ont été modifiées.

Par conséquent, le 15 mars, la Lettonie a soumis au Secrétaire général du Conseil de l'Europe une déclaration sur la possibilité de déroger à des aspects de certains droits et libertés, garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme, par exemple l'inviolabilité de la vie privée, les libertés de réunion et de libre circulation. Le 16 mars, la Lettonie a également soumis une déclaration similaire au Secrétaire général des Nations unies¹². La présentation de ces déclarations n'était pas seulement un mécanisme visant à favoriser la transparence des restrictions établies pour protéger la santé publique, mais elle a également confirmé le caractère extraordinaire de cette situation et prouvé que la Lettonie respectait les principes soulignés à plusieurs reprises dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme¹³. La situation d'urgence a été en vigueur jusqu'au 9 juin 2020¹⁴. Pour faire face à une recrudescence de l'épidémie, le gouvernement a déclaré, le 6 novembre, l'état d'urgence pour une période allant du 9 novembre jusqu'au 6 décembre. Celui-ci a de nouveau été prolongé le 1er décembre jusqu'au 11 janvier 2021.

III. Le Parlement et la situation d'urgence

La Constitution ne délègue pas la fonction législative au pouvoir exécutif ou à un autre organe constitutionnel, quelle que soit la situation exceptionnelle. L'article 81, qui prévoyait que « *dans la période qui sépare deux sessions de la Saeima, le Conseil des ministres peut, en cas de nécessité urgente, publier des règlements qui ont force de loi* » est devenu caduc en 2007¹⁵. Par conséquent, le bureau de la Saeima a été obligé de trouver une solution pour continuer les travaux parlementaires, tout en veillant à la sécurité sanitaire des députés. Étant donné que les principes constitutionnels fondamentaux, le système des organes constitutionnels et les droits fondamentaux des citoyens doivent être respectés et applicables dans les situations ordinaires et d'urgence, le fonctionnement

¹⁰ [Rapport de situation de l'Organisation Mondiale de la Santé sur la maladie à coronavirus 2019](#)

¹¹ [Arrêté du Cabinet du 12 mars 2020 n° 103 concernant la déclaration de la situation d'urgence](#),

¹² K. Līce et E. Vītola, "Deklarācija starptautiskajām cilvēktiesību organizācijām par ārkārtējo situāciju Latvijā" [Déclaration aux organisations internationales des droits de l'homme sur l'état d'urgence en Lettonie]. *Jurista Vārdi*, n° 115, 2020, p. 13

¹³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴ Ministru kabineta 2020. gada 7. maija rīkojums Nr. 254 Grozījumi Ministru kabineta 2020. gada 12. marta rīkojumā Nr. 103 "Par ārkārtējās situācijas izsludināšanu" [Décret n° 254 du Cabinet des ministres du 7 mai 2020. Modifications du décret du Cabinet des ministres n° 103 du 12 mars 2020 « Sur la déclaration de l'état d'urgence »], *Journal Officiel*, n° 88A, 2020.

¹⁵ [Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē](#) [Amendements à la Constitution de la République de Lettonie] adoptés le 3 mai 2007.

du Parlement en tant qu'organe constitutionnel¹⁶ est indispensable en toutes circonstances. Il est donc important qu'il poursuive le processus législatif aussi efficacement que possible.

Le 23 mars 2020, la première réunion conjointe dans l'histoire de la Lettonie de plusieurs institutions – le Président, le Président de la *Saeima*, le Premier ministre, le Président de la Cour constitutionnelle et le Président de la Cour suprême – a défini les principes de base du travail des institutions en situation d'urgence¹⁷. Le Président a reconnu que le premier objectif de ces principes était de faciliter le dialogue des organes constitutionnels et d'aboutir à une position commune sur les questions d'importance nationale¹⁸. Il a été reconnu que toutes les institutions publiques et tous les fonctionnaires devaient intensifier la coordination de leurs activités et devaient collaborer, en abandonnant le formalisme juridique et la pensée traditionnelle, qui « *font obstacle à la mise en œuvre des objectifs constitutionnels, en particulier dans une situation d'urgence* »¹⁹. De même, il a été reconnu que « *la gestion de la situation d'urgence est la tâche du Gouvernement. Les autres organes constitutionnels nationaux, dans le cadre de l'équilibre des pouvoirs, et sauvegardant les principes fondamentaux de la Constitution, exercent leurs compétences et procédures de manière à assurer la gestion de la situation d'urgence* »²⁰.

Parallèlement, toutes les institutions constitutionnelles ont convenu que le *Saeima* devait poursuivre ses travaux, en remplissant non seulement la fonction législative mais aussi en exerçant le contrôle parlementaire sur les travaux du Gouvernement, si nécessaire, en utilisant les moyens disponibles pour organiser ses travaux à distance. Cela a servi de signal pour toute la population que les organes constitutionnels nationaux ainsi que les institutions publiques et les fonctionnaires continuaient à remplir leurs fonctions, aussi efficacement que possible.

Pendant la situation d'urgence, les principales décisions prises par le législateur ont porté sur l'adoption du décret du Gouvernement sur la proclamation de la situation d'urgence et de ses modifications, adoptant une nouvelle réglementation juridique pour l'organisation du travail quotidien des institutions gouvernementales locales dans les nouvelles circonstances, garantissant de l'aide sociale et d'autres assistances aux particuliers, aux entreprises et à l'économie dans son ensemble. Ainsi, dans la phase initiale de la situation d'urgence, la loi « *sur les mesures de prévention et de suppression de la menace pour l'État et ses conséquences dues à la propagation de Covid-19* » a été adoptée le 20 mars²¹, avant que ne soit adoptée le 3 avril la loi « *sur le fonctionnement des instances de l'État pendant la situation d'urgence liée à la propagation de Covid-19* »²².

¹⁶ E. Levits, « *Satversme ārkārtas apstākļos* » [La Constitution en situation extraordinaire]. *Jurista Vārdi*, n° 18, 2020, p. 6.-10.

¹⁷ Notification du Président n° 8 "Principes de base de l'activité des organes constitutionnels de l'État en situation d'urgence".

¹⁸ E. Levits, *op. cit.*, p. 7

¹⁹ Notification du Président n° 8 "Principes de base de l'activité des organes constitutionnels de l'État en situation d'urgence".

²⁰ *Ibid.*

²¹ Loi sur les mesures de prévention et de suppression de la menace pour l'État et ses conséquences dues à la propagation de la COVID-19 : cette loi a été adoptée pour répondre rapidement aux conséquences économiques de la crise du Covid-19 et pour apporter un soutien aux industries, aux entreprises et à leurs employés.

²² Loi sur le fonctionnement des autorités de l'État pendant la situation d'urgence liée à la propagation de Covid-19. Cette loi a renforcé en un seul endroit les principes de base du fonctionnement des institutions de l'État et certains droits et obligations des institutions de l'État et des individus pour la prévention et la maîtrise de la menace étatique et de ses conséquences. La loi a été remplacée le 5 juin 2020 par la loi sur la suppression des conséquences de la propagation de l'infection Covid-19. Cf. la loi sur la suppression des conséquences de la propagation de l'[infection de Covid-19](#).

Contrairement au Gouvernement, qui tenait déjà des séances à distance sur une plateforme électronique depuis le 24 mars 2020²³, la mise en place d'un régime de travail à distance pour la *Saeima* s'est avérée plus complexe, compte tenu des 100 parlementaires qui la composent. Lorsque la situation d'urgence a été proclamée, la *Saeima* est passée à un régime de travail d'urgence. Au début, seules les séances extraordinaires de la *Saeima* ont été convoquées pour résoudre les questions les plus urgentes et les problèmes liés à la situation d'urgence. Le Parlement a ainsi continué à se réunir en session plénière. À partir du 31 mars, les réunions des commissions, si elles étaient nécessaires à la préparation d'un projet de loi, se sont tenues à distance²⁴. Une réunion conjointe du Bureau de la *Saeima* et du Gouvernement s'est tenue le 20 mars²⁵ pour trouver des solutions possibles pour l'organisation du travail de la *Saeima* à l'avenir.

Afin d'assurer le respect de la distanciation physique en séance plénière, le Gouvernement a discuté de la possibilité de réduire le nombre de députés présents en séance tout en respectant la représentation proportionnelle des partis ; toutefois, cette solution n'a pas été retenue²⁶.

Après une période²⁷ pendant laquelle les séances de la *Saeima* n'ont pas été convoquées, le Bureau de la *Saeima* a trouvé une solution temporaire pour la tenue des séances, selon laquelle chaque parti devait se réunir dans une salle séparée, avec assez de place pour assurer la distance entre les députés. Ces salles présentaient aussi la possibilité d'organiser des visioconférences. Cette solution a permis à la fois la limitation des contacts physiques, le respect des dispositions relatives à la procédure des séances extraordinaires, établies dans le règlement intérieur, ainsi que la participation de tous les députés à la prise de décision et aux débats. En même temps, le Bureau de la *Saeima* a mis en place la plate-forme *e-Saeima*.

Il convient de noter que malgré les restrictions et la procédure établie pour le déroulement des séances des commissions, la qualité des travaux parlementaires n'a pas été affectée de manière significative. Les travaux des commissions et les séances de la *Saeima* n'ont pas cessé. À titre de comparaison, 160 textes législatifs ont été examinés lors de la session d'automne 2019 avant la pandémie, alors que 115 l'ont été lors de la session de printemps, pendant la pandémie de Covid-19²⁸. Cela prouve que pendant la situation d'urgence, le nombre de questions examinées n'a pas diminué de manière significative et que la *Saeima* a poursuivi un processus législatif efficace.

De même, pendant la situation d'urgence, la société a exprimé des avis concernant des éventuelles modifications de la Constitution, qui auraient été nécessaires si la *Saeima*, avait, par exemple, continué à travailler avec une composition réduite²⁹. Toutefois, pour l'instant, ces discussions ont cessé car, si on prend en compte ce qui a été réalisé pendant cette période, on peut conclure que l'État est capable de fonctionner assez efficacement dans le cadre du système juridique

²³ [Calendrier des événements.](#)

²⁴ [Parlaments gatavojas Saeimas sēžu attālinātai norisei \[Le Parlement se prépare pour des réunions à distance\].](#)

²⁵ [Latvijas Republikas 13. Saeimas Prezidijaun Frakciju padomes 2020. gada 20. Marta sēdes protokols Nr. 16.](#)

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Dans la mesure où l'un des députés de la *Saeima* était atteint du Covid-19, presque tous les députés se sont retrouvés à l'isolement en tant que cas contact du 21 mars au 30 mars 2020.

²⁸ [Statistiques législatives.](#)

²⁹ Cf. E. Levits, *op. cit.*, p. 6.-10.

et du cadre institutionnel existant s'il est raisonnablement interprété et appliqué aux circonstances. Pour assurer la sécurité, protéger l'ordre démocratique et la population, les principes fondamentaux de la Constitution permettent certaines solutions pour que les institutions publiques puissent continuer à fonctionner efficacement, comme la possibilité de tenir des séances à distance. Juris Jansons, médiateur de la République, a reconnu la capacité de la *Saeima* à fonctionner efficacement, soulignant que les mesures et les décisions visant à surmonter la crise de Covid-19 prises par la *Saeima* et le Gouvernement jusqu'à présent, avaient été nécessaires et justifiées³⁰.

Il convient également de noter que l'un des moyens de contrôle du travail du Parlement et du pouvoir exécutif, c'est-à-dire des actes juridiques, c'est la Cour constitutionnelle. Elle a été saisie quant à la compatibilité avec la Constitution d'une loi, adoptée pendant la situation d'urgence, qui a établi d'importantes restrictions des activités commerciales, interdisant d'exercer une activité commerciale particulière – les jeux de hasard³¹. La Cour constitutionnelle devra aussi fournir son évaluation du travail à distance de la *Saeima*, initiée conformément à la loi « *sur les territoires administratifs et les zones peuplées* » adopté pendant la situation d'urgence³².

IV. E-*Saeima*

Dans la situation où presque tous les membres de la *Saeima* ont dû s'isoler, des solutions ont été recherchées pour garantir que le législateur puisse remplir ses fonctions et organiser la poursuite des travaux parlementaires dans les conditions prévues par la situation d'urgence. Dès le 26 mai 2020, la solution temporaire pour la tenue des séances de la *Saeima*, qui consistait à réunir les groupes dans des salles séparées et connectées entre elles par vidéoconférence, a été remplacée par la plateforme *e-Saeima*³³. Ainsi, la *Saeima* est devenue l'un des premiers parlements au monde prêt à travailler complètement à distance pendant la crise de Covid-19.

Adaptée au 21^e siècle, la plateforme *e-Saeima* est une solution technologique moderne permettant de tenir des séances à distance, conçue sur-mesure pour le travail et les procédures spécifiques de la *Saeima*. Les députés peuvent se connecter au réseau sur un site spécial, en utilisant un moyen d'authentification électronique sécurisé. Tous les députés, lorsqu'ils assument leurs fonctions, font la promesse solennelle de remplir leurs devoirs avec honnêteté et en bonne conscience³⁴. Les députés sont responsables de l'utilisation de l'ordinateur portable mis à leur disposition et doivent utiliser avec grand soin les outils d'identification personnelle. L'ordre du jour de la séance et la liste des orateurs peuvent être consultés sur la plateforme. Les députés peuvent demander à s'exprimer à la fois sur le sujet examiné et sur les points successifs de l'ordre du jour³⁵. Le vote électronique est assuré par l'intermédiaire de trois « boutons » – « pour », « contre » et « abstention ». Trente secondes ont été prévues pour voter, laps de temps au cours duquel les députés

³⁰ Jansons J, "["Tiktāl, ciktāl" jeb vai ārkārtējā situācija var būt pamats cilvēktiesību ierobežošanai?"](#)

³¹ Décision de la 4^e chambre de la Cour constitutionnelle du 29 septembre 2020.

³² Décision de la 2^e chambre de la Cour constitutionnelle du 3 août 2020.

³³ I. Lībiņa - Egnere, « Par e-Saeimas jauno platformu un tās priekšrocībām » [À propos de la nouvelle plateforme e-Saeima et de ses avantages], *Jurista Vārdi*, n° 23, 2020, p. 5.-6.

³⁴ [Article 18 de la Constitution de la République de Lettonie](#).

³⁵ « Parlaments sēdes tagad var noturēt attālināti : izstrādāts e-Saeimas digitālais rīks ». [Le Parlement peut désormais tenir des séances à distance : une application numérique appelée *e-Saeima* a été développée]. *Jurista Vārdi*, n° 23, 2020, p. 5.

peuvent modifier leur décision. Après le vote, les résultats apparaissent à l'écran, conformément à la répartition des sièges des députés en séance plénière³⁶. Ainsi, la fonctionnalité, l'utilisation pratique de la plateforme *e-Saeima* peut être mentionnée comme l'un de ses aspects positifs, permettant de consacrer plus de temps à des débats qualitatifs plutôt qu'à une procédure de vote technique, d'une durée de plusieurs minutes, comme c'était le cas au début du printemps, quand les députés étaient divisés dans des salles différentes³⁷.

Compte tenu des discussions relatives à la légalité d'*e-Saeima*, un avis sur cette nouvelle plateforme a été fourni à la fois par le Bureau juridique de la *Saeima* et par des experts en droit constitutionnel. Il est noté dans l'avis du Bureau juridique concernant la procédure des séances à distance du Parlement, que l'article 15 de la Constitution (« *la Saeima se réunit à Riga et ce n'est que dans des circonstances extraordinaires qu'elle peut se réunir en un autre endroit* ») vise principalement à assurer une organisation stable et prévisible des travaux de la *Saeima* ainsi que des autres institutions publiques. De même, cette règle vise à assurer la continuité de la capacité décisionnelle de la *Saeima* puisqu'elle prévoit la possibilité de tenir des séances, dans des circonstances extraordinaires, ailleurs³⁸. Le Bureau juridique a constaté qu'au moment où cette norme juridique a été élaborée, les mots « *convoquer ailleurs* » ne pouvaient être compris que comme une convocation physique des députés dans un autre lieu ; toutefois, les normes constitutionnelles doivent être interprétées conformément à leur objet, à l'esprit du temps et en prenant en compte les moyens technologiques existants. Le Bureau juridique a estimé qu'il n'y a aucun doute que l'article 15 de la Constitution permet de convoquer des séances à distance, en utilisant un logiciel numérique pour modérer la séance.

Jānis Pleps, expert en droit constitutionnel, a jugé que l'article 15 de la Constitution ne liait les « *circonstances extraordinaires* » ni aux régimes spéciaux, prévus dans le texte, ni aux situations d'urgence prévues dans la loi « *sur la situation d'urgence et l'état d'exception* ». Ainsi, même dans des circonstances ordinaires, des circonstances extraordinaires peuvent survenir, nécessitant que la séance du *Saeima* soit tenue ailleurs³⁹.

Egils Levits a souligné que les principes fondamentaux de la Constitution permettent, si nécessaire, de poursuivre le travail de la *Saeima* à distance en raison de la situation d'urgence et d'une nécessité absolue : la *Saeima* doit poursuivre son travail. Le Président a expliqué qu'une telle situation d'urgence n'avait, bien sûr, pas été envisagée en 1922 ; cependant, la conception actuelle de la Constitution permet de mettre en œuvre son objectif — la protection de l'intégrité de l'État, de l'ordre démocratique et du peuple — même dans des circonstances nouvelles et sans précédent. En d'autres termes, la Constitution doit être interprétée de manière à permettre à l'État de continuer à exister, à

³⁶ *Ibid.*

³⁷ I. Lībiņa – Egnere, “Par e-Saeimas jauno platformu un tās priekšrocībām” [A propos de la nouvelle plateforme *e-Saeima* et ses avantages], *Jurista Vārds*, n° 23, 2020, p. 5.-6.

³⁸ Saeimas Juridiskā biroja 2020. gada 26. maija vēstule Nr. 622.13/1-14-13/30. [Lettre du Bureau juridique de la *Saeima* du 26 mai 2020 n° 622.13 / 1-14-13 / 30].

³⁹ J. Pleps, Par Satversmes 15. pantu un e-Saeimu [Sur l'article 15 du Satversme et e-Saeima], *Jurista Vārds*, n° 24/25, 2020, p. 5.-7.

agir et à protéger ses citoyens⁴⁰.

On peut donc conclure que l'*e-Saeima* est une solution technologique sûre et fiable, conforme à la Constitution, qui garantit que la *Saeima* remplit ses principales fonctions⁴¹, en respectant les principes fondamentaux d'organisation du travail⁴². Le Parlement a tenu ses sessions législatives sur la plateforme *e-Saeima* y compris après la fin de la situation d'urgence, entre le 10 juin et le 1^{er} septembre 2020, alors même que la situation épidémiologique s'était améliorée. À compter du 3 septembre, les séances se sont tenues de nouveau en présence de tous les députés.

Pendant cette période, certaines séances de commissions ont été organisées à distance : les députés se trouvaient dans les locaux des commissions, tandis que les participants invités participaient par vidéoconférence. Les séances du Bureau de la *Saeima* se sont tenues à la fois à distance et physiquement, dans le respect des mesures sanitaires. Toutefois, lorsque la situation épidémiologique s'est de nouveau aggravée⁴³ il a été décidé de tenir de nouveau les séances à distance, dans le but de protéger la santé des députés et du personnel tout en assurant la continuité des travaux du Parlement⁴⁴. Actuellement, les travaux se poursuivent sur la plateforme *e-Saeima*.

V. Le contrôle du gouvernement dans une situation d'urgence : principe général et réalisation au temps du coronavirus

Conformément à l'article 59 de la Constitution, « pour remplir leurs fonctions, le Premier ministre et les autres ministres doivent avoir la confiance de la *Saeima*, et ils doivent rendre compte de leurs actes devant la *Saeima* »⁴⁵. Cela signifie que le Gouvernement ne peut remplir ses fonctions que lorsqu'il bénéficie de la confiance de la *Saeima*⁴⁶. Pour le dire autrement, « la confiance de la *Saeima* est le seul fondement constitutionnel des activités du Gouvernement »⁴⁷.

Bien que le Gouvernement ne soit pas subordonné au Parlement, ce dernier exerce une fonction de contrôle sur le premier. Traditionnellement, plusieurs moyens de contrôle parlementaire existent : les questions et requêtes, les commissions d'enquête et l'approbation du budget. Les fonctions de contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif n'ont pas diminué pendant la situation d'urgence. Elles ont été remplies, à commencer par l'introduction du statut juridique spécial. Conformément à l'article 10 de la loi « sur la situation d'urgence et l'état d'exception », la *Saeima* conserve le contrôle de la proclamation de la situation d'urgence. En d'autres termes, bien que la décision relative à la situation d'urgence soit adoptée par le Gouvernement, celui-ci doit immédiatement en informer la *Saeima*. Celle-ci a donc un droit de contrôle, car elle doit vérifier la validité et la légalité de la décision adoptée. La mise en œuvre du contrôle de la décision adoptée est la tâche prioritaire de la *Saeima* pendant cette

⁴⁰ [Levits : Saeima ir rīcībspējīga un var turpināt darbu attālināti](#)

⁴¹ J. Pleps, *op. cit.*, p. 5.-7.

⁴² I. Lībiņa – Egnere, *op. cit.*, p. 5.-6.

⁴³ [Latvijas Republikas 13. Saeimas rudens sesijas ceturtās \(ārkārtas\) sēdes turpinājuma \(attālināti\) 2020. gada 1. Oktobrī stenogramma.](#)

⁴⁴ [Saeimas Prezidija 2020 gada 28. septembra sēdesdarba.](#)

⁴⁵ Décision constitutionnelle n° 03- 05(99) du 1^{er} octobre 1999, § 1, *Journal Officiel*, n° 325/327, 1999.

⁴⁶ [La Constitution de la République de Lettonie. Cf. aussi](#) Konstitucionālās tiesību komisijas Viedokli par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai [Opinion de la Commission des affaires constitutionnelles sur la nécessité du vote de la Seima pour les prêts de grande envergure]

⁴⁷ Décision constitutionnelle n° 03-04(98) du 13 juillet 1999, § 2, *Journal Officiel*, n° 208/210, 1998.

période, car le Bureau de la *Saeima* doit immédiatement inscrire à l'ordre du jour de la séance du Parlement la décision du Gouvernement sur la situation d'urgence ou tout amendement de la décision sur la situation d'urgence qui établit des restrictions concernant la circulation ou d'autres droits et libertés, ou prévoit la prolongation de la situation d'urgence proclamée. Il est important de souligner que la fonction de contrôle n'est pas seulement formelle et entraîne des conséquences juridiques. Si la *Saeima* rejette la décision du Gouvernement, la décision correspondante devient nulle et les mesures, introduites conformément à celle-ci, sont immédiatement révoquées.

Compte tenu de cette réglementation légale, le 13 mars 2020, une séance extraordinaire de la *Saeima* a été convoquée, au cours de laquelle, à l'issue des débats, il a été décidé, à l'unanimité, de soutenir la décision du Gouvernement de proclamer la situation d'urgence du 12 mars au 14 avril 2020, conformément aux dispositions du décret du Gouvernement du 12 mars 2020 n°103 sur la proclamation de la situation d'urgence⁴⁸. En évaluant le travail du Parlement, il est important de noter qu'après la proclamation de la situation d'urgence, la *Saeima*, outre les mesures habituelles de contrôle parlementaire, a été impliquée et a répondu rapidement à tout changement et évolution de la situation sanitaire. Elle a approuvé au total 22 amendements du décret du Gouvernement sur la proclamation de la situation d'urgence⁴⁹, aucune de ses décisions n'intervenant sans débat préalable.

Le travail parlementaire, par l'examen des projets de loi proposés par le Gouvernement et par le dépôt d'amendements sur les textes visant à limiter la propagation du Covid-19 et à en neutraliser les conséquences, peut être considéré comme un aspect important du contrôle parlementaire. Il convient de noter que tous les projets de loi liés à la situation causée par la Covid-19 ont été adoptés selon la procédure d'urgence en deux lectures, en vue de répondre rapidement à la situation sanitaire. L'un des projets de loi les plus significatifs, présenté par le Gouvernement le 1^{er} avril « *sur le fonctionnement des autorités de l'État pendant la situation d'urgence liée à la propagation du Covid-19* », a été soumis le lendemain aux commissions de la défense, des affaires intérieures et de la prévention de la corruption et adopté en première lecture le même jour. Pour la deuxième lecture, les députés, les membres du Bureau juridique et de la commission compétente avaient soumis 53 amendements. Grâce à des débats et des évaluations, la majorité d'entre eux ont été soutenus au cours de la séance et d'autres amendements ont été introduits dans la loi ultérieurement. Pour sa part, la deuxième loi la plus importante « *sur les mesures de prévention et de suppression de la menace pour l'État et ses conséquences sur la propagation du Covid-19* »⁵⁰ a été modifiée à cinq reprises.

Au printemps, pendant la situation d'urgence, la *Saeima* a tenu 43 séances et adopté 115 lois. On peut donc affirmer que le travail de la *Saeima* et sa fonction de contrôle de l'exécutif a été exercé pendant toute la période de la situation d'urgence et continue aujourd'hui.

Il a été reconnu que cette crise pourrait constituer l'occasion de réévaluer les valeurs de chacun

⁴⁸ Latvijas Republikas [13. Saeimas ziemas sesijas vienpadsmitā \(ārkārtas\) sēde 2020. Gada Martā](#) [La onzième séance (extraordinaire) de la 13^e Saeima le 13 mars 2020] ; cf. aussi *Par ārkārtējās situācijas izsludināšanu* [Sur la déclaration de l'état d'urgence]. Résolution de la Saeima du 13 mars 2020. *Journal Officiel*, n° 52A, 2020.

⁴⁹ Cf. Latvijas Republikas [Saeimas pavasara sesijas trīspadsmitā \(ārkārtas\) sēde 2020. Gada 14. Maijā](#) [Treizième séance (extraordinaire) de la 13^e session de printemps de la *Saeima* le 14 mai 2020].

⁵⁰ Cette loi a prévu des mécanismes spécifiques de soutien, ainsi que des dépenses directement liées à la limitation de la propagation de la Covid-19.

dans la vie. Il semble en effet que la société apprécie désormais des choses autrefois considérées comme habituelles ou communes et qui ne suscitaient aucune émotion, mais qui, en raison des restrictions et des interdictions, bouleversent le quotidien. Il est indéniable que la situation d'urgence a encouragé le développement de moyens informatiques de travail. Dans le même temps, ces crises ont suscité de vives inquiétudes, concernant non seulement le travail des institutions mais aussi la proportionnalité des restrictions établies en matière de droits de l'Homme. La Cour constitutionnelle de Lettonie est amenée à se prononcer sur ce point. Enfin, on peut retenir que, dans le cas letton, le Parlement, même au cours de la situation d'urgence, a travaillé et a rempli avec efficacité ses fonctions.

Pologne

L'instrumentalisation de la pandémie pour renforcer encore la mainmise du parti au pouvoir sur les institutions

Spasimir Domaradzki

Docteur en droit, Université de Varsovie

La pandémie de Covid-19 a provoqué des turbulences imprévisibles dans le monde entier. Les gouvernements ont dû s'adapter à une menace inattendue et nouvelle. La réaction chinoise au virus, y compris le confinement total et le mépris des droits de l'Homme, était conforme au système politique du pays, mais difficilement applicable dans les États démocratiques. Cependant, la gravité et la propagation rapide de la pandémie ont conduit les gouvernements du monde entier à prendre des décisions radicales et souvent irrationnelles fondées sur la peur et l'inquiétude.

Toutefois, la crise de Covid-19 est apparue non seulement comme une menace pour la santé publique, mais aussi comme une occasion inattendue d'exploiter son caractère unique afin de résoudre certaines questions politiques et de détourner l'attention de l'opinion publique des problèmes sociaux, économiques et politiques brûlants. Cette analyse porte sur le cas polonais et son expérience dans la gestion de la pandémie avec un focus sur le problème concernant l'organisation de l'élection présidentielle.

I. La réglementation de l'état d'urgence en Pologne

Suivant un modèle présent dans d'autres lois fondamentales européennes, la Constitution polonaise contient des réglementations étendues relatives aux situations exceptionnelles, comme le prévoit le chapitre XI intitulé « *Mesures extraordinaires* ». Outre les dispositions distinctes sur l'état de guerre, la Constitution reconnaît trois situations possibles : la loi martiale, l'état d'urgence et l'état de catastrophe naturelle. La Constitution prévoit une loi martiale en cas de menaces extérieures, d'agression armée ou d'obligation conventionnelle de défense commune. Par conséquent, la loi martiale est peu pertinente en ce cas présent.

Les dispositions constitutionnelles concernant l'état de catastrophe naturelle attribuent une compétence assez limitée aux autorités de l'État, puisque l'article 232 fait référence explicitement à la « *prévention ou à l'élimination des conséquences d'une catastrophe naturelle ou d'un accident technologique présentant les caractéristiques d'une catastrophe naturelle* »¹. Cependant, la

¹ Art. 232 Constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997.

Constitution définit les catastrophes nationales comme des « *conséquences qui menacent la vie et la santé de nombreuses personnes* ».

La pandémie de Covid-19 semble donc correspondre à l'article 230 reconnaissant, entre autres, que dans le cas d'atteinte à la sécurité des citoyens et à l'ordre public, il faut instaurer l'état d'urgence. Il est important de noter que, dans ce cas, le Conseil des ministres doit demander au Président d'introduire ledit état d'urgence. L'introduction de ce type de mesure extraordinaire est limitée dans le temps. L'état d'urgence déclaré par le Président peut durer jusqu'à 90 jours et ne peut être prolongé qu'une seule fois pour 60 jours supplémentaires avec l'accord du Parlement.²

La Constitution est très précise quant à la question de la limitation des droits de l'Homme en cas d'application de la loi martiale ou de l'état d'urgence. L'article 233 interdit explicitement la limitation des libertés et des droits suivants : article 30 (dignité de la personne), articles 34 et 36 (citoyenneté), article 38 (protection de la vie), articles 39, 40 et 41 § 4 (traitement humain), article 42 (imputation de la responsabilité pénale), article 45 (accès à un tribunal), article 47 (droits de la personne), article 53 (conscience et religion), article 63 (pétitions), ainsi que les articles 48 et 72 (famille et enfants). Cet article interdit aussi explicitement toute discrimination fondée sur la race, le sexe, la langue, la religion, l'origine sociale. Cela laisse aux autorités un arsenal assez limité de restrictions : l'article 22 (liberté d'activité économique), l'article 41 § 1, § 3 et § 5 (liberté personnelle), l'article 50 (inviolabilité du domicile), l'article 52 § 1, et l'article 41 § 2.1 (droit à des conditions de travail sûres et hygiéniques), ainsi que l'article 66 § 2 (droit au repos).

La loi sur l'état d'urgence³ prévoit que le Gouvernement peut demander au Président l'instauration de l'état d'urgence « *en cas de menace particulière pour le système constitutionnel de l'État, la sécurité des citoyens et l'ordre public, y compris les activités à caractère terroriste ou liées au cyberspace, qui ne peuvent pas être surmontées par le recours à des mesures constitutionnelles ordinaires* »⁴.

Il est important de noter que les dispositions du chapitre XI sont explicitement limitées par les principes d'exceptionnalité, de légalité, de proportionnalité, d'opportunité, de protection du système juridique et des organes représentatifs enrôlés dans l'article 228⁵. Chacun de ces principes constitue une garantie pour le prompt rétablissement du fonctionnement « normal » du système politique. Les garanties protègent le système politique établi contre les tentations de centralisation du pouvoir et les éventuelles dérives autoritaires des élites politiques en place. À ce titre, seuls quelques aspects du rôle des principes de sauvegarde de l'état d'urgence seront abordés.

² [Art. 230 Constitution de la République de Pologne](#) du 2 avril 1997

³ [Loi sur l'état d'urgence](#) du 21 juin 2002, JO L 287 du 31.10.2002. 2002Nr 117poz. 985.

⁴ Art. 2. p.1 de la loi sur l'état d'urgence.

⁵ L. Garlicki, *Droit constitutionnel polonais. Plan de la conférence*, Varsovie 2002, pp. 424--426, K. Prokop, *Les états d'urgence dans la Constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997*, Temida, Białystok, 2005, pp. 17-18.

A. Le principe de proportionnalité

Le principe de proportionnalité définit les limites de l'intervention nécessaire de l'État pour faire face à la menace au-delà des moyens disponibles dans des circonstances ordinaires⁶. Ce principe limite les autorités de l'État en termes de moyens, de temps et précise la manière d'appliquer ces moyens pour résoudre le problème. L'adéquation de la réaction du gouvernement à des situations extraordinaires peut relever du tribunal d'État, qui est habilité à statuer sur les questions de responsabilité politique. Ainsi, les autorités sont limitées dans leurs actions, non seulement par la spécificité de la situation extraordinaire, mais aussi par la nature de leurs actions soumises à la responsabilité politique et juridique. Il est important de noter que le principe de proportionnalité ne concerne pas seulement l'introduction de l'état d'urgence, mais s'applique à toute la période d'exécution.

La portée limitée de la réponse du gouvernement à de telles situations est encadrée par le gel de toute procédure susceptible de modifier la nature du système politique démocratique. Les élections parlementaires et présidentielle, de même que les référendums locaux, ne peuvent pas être organisées. Dans le même temps, les mandats de tous les organes élus sont automatiquement prolongés. La seule exception concerne la possibilité d'organiser des élections locales, mais uniquement dans les régions où des mesures extraordinaires ne sont pas introduites⁷.

B. Le principe d'opportunité

Ce second principe encadre l'objectif des autorités, qui est ramené à l'obligation que leurs actions « *soient proportionnées au degré de menace et visent à rétablir le plus rapidement possible les conditions permettant le fonctionnement normal de l'État* »⁸. Une faiblesse notable de ce principe réside dans l'absence de référence explicite au rétablissement du plein respect des droits de l'Homme et des libertés publiques⁹. La pression temporelle imposée par cette disposition impose au gouvernement de trouver au plus vite une solution pour résoudre la situation extraordinaire.

Enfin, et ce n'est pas le moins important dans ce contexte, les dispositions de l'article 228 qui interdisent explicitement l'introduction de toute modification de « *la Constitution, des lois sur les élections au Sejm, au Sénat et aux organes de l'administration locale, de la loi sur l'élection présidentielle, ainsi que des lois sur les mesures extraordinaires* ». L'objectif est évident : éviter toute modification de la loi fondamentale et des principes de l'ordre démocratique et assurer sa réémergence, une fois les circonstances extraordinaires passées.

⁶ Les circonstances ordinaires correspondent au fonctionnement quotidien de l'État lorsqu'aucun état d'urgence, catastrophe naturelle, loi martiale ou état de guerre n'est déclaré.

⁷ Art. 228, p. 7.

⁸ Art. 228, p. 5

⁹ K. Prokop, *op.cit.*, p. 33. T. Jasudowicz, « Granice korzystania praw człowieka - rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich » (Frontières de l'exercice des droits de l'homme - solutions de la Constitution de la République de Pologne sur la base des normes européennes), in *Constitution de la République de Pologne de 1997 et adhésion de la Pologne à l'Union européenne*, ed. Mik, Toruń, 1999, p. 67.

C. Les mesures

Le 4 mars 2020, le premier cas confirmé de Covid-19 a été hospitalisé. Dix jours plus tard, le gouvernement a annoncé l'introduction de « *l'état de menace pandémique* », suivi une semaine plus tard par « *l'état de pandémie* ». Le gouvernement a décidé de fonder sa stratégie sur la loi concernant la prévention et la lutte contre les infections et les maladies contagieuses¹⁰. Il est intéressant de noter que l'unité administrative utilisée dans la loi est la voïvodie (province) et, d'après sa formulation, il apparaît que les principaux acteurs sont les voïvodes (gouverneurs) qui peuvent ainsi introduire un état de menace épidémique ou un état de pandémie sur certaines parties ou sur l'ensemble du territoire de la voïvodie. En cas de propagation de la pandémie, le ministre de la Santé devient la personne responsable de la gestion de crise. Toutefois, contrairement aux situations extraordinaires prévues par la Constitution, l'état de menace pandémique et l'état de pandémie ne nécessitent pas le gel des échéances politiques et le report des élections.

Le 13 mars, le ministre de la Santé a publié le premier décret concernant les restrictions liées au Covid-19 relatives à la liberté de circulation, la fermeture des commerces, le fonctionnement des institutions et des lieux de travail et l'interdiction des rassemblements¹¹. Une semaine plus tard, le décret sur l'état de la menace de pandémie a été révoqué et un nouveau décret sur l'état de la pandémie a été introduit¹². Le nouveau décret a élargi les dispositions existantes et a introduit des exigences supplémentaires relatives à l'acquisition de propriétés et de terrains conformément aux plans de lutte contre la pandémie. Quatre jours plus tard, de nouvelles restrictions ont encore été introduites, limitant la liberté de mouvement sur le lieu de travail, la participation à des activités bénévoles et indispensables à la vie quotidienne. L'interdiction totale des rassemblements publics a été introduite (à l'exception des réunions familiales), des restrictions sur les transports publics et l'imposition de limites aux cérémonies et rassemblements religieux¹³. En outre, le Parlement a adopté une loi concernant la prévention, la lutte et le combat contre la Covid-19, les autres maladies infectieuses et les situations de crise conjoncturelle¹⁴. Ainsi, le cadre juridique de la lutte contre la Covid-19 a été façonné sur la base des décrets ultérieurs du ministre de la Santé.

II. Le contexte politique

La remise en cause du constitutionnalisme polonais déclenchée par la pandémie de Covid-19 ne peut être comprise sans un bref résumé de la situation politique. Depuis 2015, le pays est gouverné par le parti Droit et justice (PiS), allié à deux partenaires de coalition, *Solidarność* et *La Pologne ensemble*. Lors des élections parlementaires de 2015, le parti a remporté une victoire écrasante pour

¹⁰ Loi sur la prévention et la lutte contre les infections et les maladies contagieuses, JO L. 2008 No. 234, p. 1570. [Loi du 5 décembre 2008](#) sur la prévention et la lutte contre les infections de leurs maladies infectieuses chez l'homme.

¹¹ [Ordonnance du ministre de la santé du 13 mars 2020](#) sur la déclaration d'un état de risque épidémique sur le territoire de Pologne, Varsovie, 13 mars 2020, p. 433. [Ordonnance du ministre de la Santé du 20 mars 2020](#) sur l'annulation de l'état de risque épidémique sur le territoire de Pologne, Journal des lois de Varsovie, 20.03.2020, point 490.

¹² [Ordonnance du ministre de la Santé du 20 mars 2020](#) sur la déclaration de l'état de l'épidémie sur le territoire de la République de Pologne, Varsovie, 20 mars 2020 p. 491.

¹³ [Ordonnance du ministre de la Santé du 24 mars 2020](#) modifiant l'ordonnance sur la déclaration de l'état de l'épidémie sur le territoire de de Pologne, Journal des lois 2020, p. 522.

¹⁴ Loi sur les solutions spéciales relatives à la prévention, à la lutte et au combat contre le Covid-19, les autres maladies contagieuses et les situations de crise conjoncturelle. [Loi du 2 mars 2020](#) sur les solutions spéciales relatives à la prévention, la lutte et le combat contre le Covid-19, les autres maladies contagieuses et les situations de crise conjoncturelle.

la première fois dans l'histoire post-communiste, obtenant plus de 50 % des sièges dans les deux chambres du Parlement¹⁵. À mai 2015, le candidat du PiS, Andrzej Duda, a également remporté l'élection présidentielle, assurant ainsi un contrôle total du parti sur les principales institutions.

Cette victoire écrasante s'accompagne d'une promesse de changements révolutionnaires concernant la redistribution inégale des richesses durant le quart de siècle de démocratie post-communiste. Les fautes politiques de l'ancienne coalition ont été présentées comme une excuse afin de parvenir à un contrôle total de l'État. Le point culminant de ce processus a été le conflit autour du Tribunal constitutionnel, qui a conduit à un conflit sur l'État de droit entre la Pologne et l'Union européenne, et est devenu l'aspect le plus tangible de la transformation opérée par le parti *Droit et justice* (PiS). Poussée en marge de la prise de décision politique, l'opposition s'est déclarée "totale"¹⁶.

Dans le même temps, la coalition dirigée par le PiS a lancé un processus d'occupation de toutes les positions dans les structures de l'État, indépendamment de la logique des promotions et nominations et de la professionnalisation de l'appareil de l'État. Cette profonde polarisation politique a considérablement accru l'importance de la participation politique aux élections parlementaires de 2019 et à l'élection présidentielle de 2020, qui ont atteint un taux de participation parmi les plus élevés¹⁷.

Si les élections parlementaires de 2019 ont confirmé l'attrait du parti Droit et justice et des politiques mises en œuvre, la course très serrée entre les candidats à l'élection présidentielle est apparue particulièrement importante pour deux raisons. D'une part, une éventuelle perte de contrôle du PiS aurait considérablement sapé ses efforts pour faire avancer ses réformes. Dans le cadre d'une cohabitation, il lui aurait été beaucoup plus difficile de faire passer ses réformes au même rythme. D'autre part, cela aurait non seulement constitué une première défaite du parti depuis 2015, mais aussi ébranlé la logique des changements systémiques profonds promis par Jarosław Kaczyński. L'élection présidentielle est donc apparue comme cruciale pour la poursuite du *statu quo* politique dans le pays.

III. Les effets de la crise sanitaire sur le scrutin présidentiel

Conformément aux dispositions constitutionnelles, la présidente du Sejm, Elżbieta Witek, a annoncé début février que le premier tour du scrutin présidentiel se tiendrait le 10 mai, ce qui a marqué le lancement de la campagne électorale. Après l'enregistrement officiel des candidats, il est devenu évident que la candidate de la Plateforme civique (PO), Małgorzata Kidawa-Błońska, constituant la concurrente la plus sérieuse. Mais ayant obtenu de mauvais résultats, cela augmentait les chances des autres candidats et divisait de manière significative les voix de l'opposition.

La pandémie de Covid-19 et sa couverture médiatique ont eu un impact direct sur la campagne

¹⁵ La chambre basse (Sejm) réuni 460 parlementaires et la chambre haute, le Sénat, se compose de 100 sénateurs.

¹⁶ G. Schetyna, « Nous serons une opposition totale. Nous allons empêcher la destruction de l'État », *Polish Times*, 26 février 2016.

¹⁷ Lors des élections parlementaires de 2019, le taux de participation a été de 61,74% et lors de l'élection présidentielle de 2020, il a été de 64,51% au premier tour et de 68,18% au second. La deuxième participation la plus élevée aux élections parlementaires en Pologne a été enregistrée lors des premières élections semi-libres en 1989, avec 62,7% des voix au premier tour. Les scrutins présidentiels sont beaucoup plus disputés et le second tour de 1995 a été le plus disputé de toute l'histoire post-communiste de la Pologne avec 68,23%.

présidentielle. De nombreux candidats se sont empressés d'atténuer les conséquences négatives potentielles des rassemblements publics et ont suspendu leur campagne. Cependant, la perspective d'un report du scrutin était contraire aux intérêts du PiS, puisque les sondages indiquaient une victoire d'Andrzej Duda contre ses principaux concurrents. De plus, tout report risquait d'accroître la déception de la population quant aux actions du gouvernement durant la pandémie. Les résultats positifs des sondages et le faible score de la principale concurrente, Małgorzata Kidawa-Błońska, étaient autant de conditions favorables pour le PiS.

De plus, les restrictions de plus en plus importantes ont eu un impact immédiat sur le fonctionnement quotidien de la société. Elles ont rendu de plus en plus difficile l'organisation et la conduite de l'élection. Fin mars, l'Ombudsman a écrit au Premier ministre et à la Commission centrale électorale pour demander le report du scrutin et l'instauration de « *l'état de catastrophe naturelle* ». Dans sa lettre, l'Ombudsman a insisté sur le fait que « *les limitations des droits de l'Homme introduites par les décrets et les lois adoptées en la matière vont bien au-delà des limites légales de ces lois et n'ont aucune base juridique. Pour cette raison, l'état d'urgence est indispensable* ». ¹⁸ La détermination du gouvernement à organiser l'élection présidentielle s'est principalement manifestée à travers les arguments de Jarosław Kaczyński, chef du parti (PiS) et véritable maître des horloges de la politique polonaise. Tout en affirmant qu'aucune condition ne justifiait l'instauration de l'état d'urgence, il a laissé entendre que l'opposition souhaitait le contraindre à violer la Constitution ¹⁹.

Contre l'opinion largement partagée, selon laquelle l'élection devrait être reportée, le gouvernement a poursuivi les préparatifs du premier tour prévu le 10 mai. Les bulletins de vote ont ainsi été imprimés ²⁰. La législation relative à la pandémie a été alors complétée par des « boucliers anticrise », à savoir des lois permettant au gouvernement de gérer les conséquences de la crise. Le PiS a introduit discrètement une disposition étendant le vote par correspondance aux personnes âgées de plus de 60 ans. Bien que ce groupe d'âge fasse partie du noyau dur de son électorat, il était évident que le but ultime du gouvernement était d'organiser le scrutin à tout prix. La solution du gouvernement a été d'organiser finalement une élection par correspondance pour tous les citoyens. Cette idée a donné lieu à une scission entre le PiS et son partenaire de coalition *La Pologne ensemble*, qui a abouti à la démission de Jarosław Gowin de son poste de vice-Premier ministre. Sous la pression du partenaire de la coalition, de la Commission électorale centrale et d'une obstruction procédurale au Sénat, contrôlé avec une faible marge par l'opposition depuis 2019, le gouvernement a accepté de reporter le scrutin, qui a finalement eu lieu les 28 juin et 12 juillet.

L'impossibilité d'organiser les élections dans le délai légal a donné à l'opposition (PO) l'occasion inattendue de remplacer sa candidate, Małgorzata Kidawa-Błońska, peu convaincante, par le maire de Varsovie, Rafał Trzaskowski. Ce changement, préoccupant pour le parti au pouvoir, a permis une campagne beaucoup plus active et disputée. Le président sortant Andrzej Duda a remporté

¹⁸ « RPO : l'état de catastrophe naturelle aurait dû être introduit depuis longtemps », *Gazeta Prawna*, 29 mars 2020.

¹⁹ K. Rogacin, *Pourquoi le gouvernement n'instaure-t-il pas l'état d'urgence ? Il y a des raisons ? « Un état d'urgence changerait la date de l'élection présidentielle »*. M. Platek, « *Ce qui compte, c'est le contenu, pas le nom. Le gouvernement a déclaré et introduit l'état d'urgence*, *Gazeta Wyborcza*, 23 mars 2020.

²⁰ T. Dereszyński, « *Élection présidentielle 2020 : Le coronavirus devient fou et l'état d'urgence doit être instauré. Le vote doit être reporté. A quand les élections ?* », *Polish Times*, 26 mars 2020.

son second mandat avec une faible marge, soit 51,03 %. Cela a confirmé les préoccupations du parti au pouvoir, selon lesquelles toute nouvelle prolongation du scrutin aurait eu un impact négatif sur le résultat du PiS. L'élection présidentielle de juin-juillet a soulevé de nouvelles questions sur la légalité du scrutin.

Depuis 2015, le système politique polonais est exposé à une « guerre totale » entre les partis au pouvoir et ceux de l'opposition. Les victimes de ce conflit sont le Tribunal constitutionnel, la Cour suprême, le Conseil national de la magistrature, les médias indépendants, les fonctionnaires et les entreprises publiques. Même si la pandémie de Covid-19 a surpris la Pologne, ses conséquences auraient pu être moins graves et plus prévisibles au sein de ce régime politique. Quoi qu'il en soit, les spécificités de la nouvelle réalité sanitaire ont été rapidement intégrées dans la lutte politique quotidienne. C'est le gouvernement qui prend les décisions finales, notamment en ce qui concerne le cadre juridique, les moyens et les conséquences de la lutte contre la pandémie. La Constitution est explicite sur le fait qu'en cas de circonstances extraordinaires, le pouvoir est concentré dans les mains de l'exécutif, le Parlement jouant un rôle secondaire. Toutefois, bien que le gouvernement n'ait introduit aucune des situations extraordinaires prévues par la Constitution, il devient encore plus évident que lorsque le système politique est entièrement contrôlé par un seul parti politique, le Parlement se transforme en un organe d'approbation de la volonté du gouvernement.

S'il apparaît trop tôt pour analyser toutes les conséquences pratiques de l'expérience de l'élection présidentielle de 2020 sur la tradition juridique et la culture politique de la Pologne, il semble évident que la tentative d'organiser ce scrutin coûte que coûte et au mépris des circonstances extraordinaires existantes a ajouté un autre précédent dans la nouvelle expérience juridique de la Pologne. L'instrumentalisation des dispositions juridiques et l'adaptation du cadre juridique aux besoins du parti au pouvoir sont des pratiques qui correspondent davantage à des formes de gouvernement autoritaires que démocratiques.

Le paradoxe de la politique polonaise est que, tout en disposant d'un cadre juridique bien développé, capable de gérer les circonstances extraordinaires causées par la pandémie, le gouvernement a refusé de les appliquer au nom des avantages politiques de court terme. Il est impossible de savoir si la pandémie de Covid-19 aurait été mieux gérée si l'état d'urgence avait été instauré, mais il ne fait guère de doute que la pandémie a été instrumentalisée pour renforcer encore la mainmise du parti au pouvoir sur les institutions. Alors que le pays fait face à une deuxième vague épidémique particulièrement violente, l'état d'urgence n'a pas été décrété par l'exécutif polonais.

Portugal

Le Parlement pendant la pandémie de Covid-19 n'a pas « révolutionné » son fonctionnement

João Carlos Loureiro

Professeur de droit public à l'Institut pour la recherche juridique (UCILER), Université de Coimbra¹

I. Portugal : une brève présentation

Le Portugal est une République depuis 1910. En 1926, une intervention militaire a mis fin à la première République, fortement affectée par une importante instabilité politique. Approuvée par un plébiscite, la Constitution de 1933 est devenue le cadre d'un État corporatif qui a réprimé les libertés fondamentales sous le régime autoritaire d'Oliveira Salazar², qui a duré jusqu'en 1968. Après la révolution des Œillets (*Revolução dos Cravos*) du 25 avril 1974, une nouvelle Constitution (*Constituição da República Portuguesa*) a été approuvée en 1976.

Le Portugal est un État unitaire, bien qu'il compte deux régions autonomes dotées de pouvoirs législatifs : En vertu de l'article 6 de la Constitution :

1. *L'État est unitaire et observe, tant dans son organisation que dans son action, l'autonomie des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités territoriales et de la décentralisation démocratique de l'administration.*
2. *Les archipels des Açores et de Madère sont des régions autonomes dotées d'un statut politique et administratif et d'organes de gouvernement qui leur sont propres³.*

Malgré la prééminence législative du Parlement (*Assembleia da República*), le gouvernement dispose d'une compétence législative normale, dont l'étendue est, d'un point de vue comparatif, assez peu commune. En effet, selon l'article 198 de la Constitution :

1. *Il appartient au gouvernement, dans l'exercice de ses fonctions législatives :*
 - a) *de prendre des ordonnances dans les matières qui ne sont pas réservées à l'Assemblée de la République ;*

¹ L'auteur remercie João Nuno Amaral, directeur du cabinet de communication de l'Assemblée de la République (*Director do Gabinete de Comunicação da Assembleia da República*). Toutes les adresses ont été consultés pour la dernière fois le 5 octobre 2020.

² Cf. F. Meneses, *Salazar : une biographie politique*, Enigma Books, 2010.

³ Cf. [Constitution de la République portugaise](#).

- b) *de prendre des ordonnances dans les matières qui relèvent de la réserve relative de compétence de l'Assemblée de la République, sur autorisation de l'Assemblée de la République ;*
- c) *de prendre des ordonnances visant à développer les principes ou les bases générales des régimes juridiques prévus par les lois les concernant.*

Les normes relatives à l'organisation et au mode de fonctionnement du Gouvernement relèvent de sa seule compétence législative.

En ce qui concerne le type de régime, il s'agit d'un régime parlementaire-présidentiel mixte. Bien que de nombreux universitaires le qualifient de régime semi-présidentiel⁴, il apparaît que cette qualification est pour le moins controversée, dans la mesure où la composante principale du système est le Parlement et que les pouvoirs du Président sont limités, surtout en comparaison avec ceux du Président français⁵.

II. L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement du Parlement

A. Brève introduction

Avant d'analyser l'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement du Parlement, il apparaît intéressant d'envisager les instruments normatifs prévus pour faire face aux pandémies⁶. L'article 19 de la Constitution prévoit que l'état d'exception (*estado de exceção*) – état de siège ou état d'urgence – *ne peut être déclaré sur la totalité ou une partie du territoire national qu'en cas d'agression effective ou imminente par des forces étrangères, de grave menace, de trouble de l'ordre constitutionnel démocratique ou de calamité publique.*

Au printemps 2020, l'état d'exception a été décrété pour un total de 45 jours. Le 9 novembre, pour faire face à la deuxième vague, le Premier ministre, Antonio Costa, a décrété l'entrée en vigueur de l'état d'urgence pour au moins deux semaines. Le 20 novembre, l'état d'urgence a été prolongé jusqu'au 9 décembre, puis jusqu'au 18 décembre. Les autorités prévoient une prorogation de l'état d'urgence jusqu'au 7 janvier 2021. Les autres outils mobilisés constituent les différents instruments

⁴ L'École française a influencé l'École portugaise sur cette question. Jorge Miranda, professeur de droit constitutionnel réputé et l'un des « pères fondateurs » de la Constitution de 1976, considérait le système de gouvernement portugais comme « semi-présidentiel ». J. Miranda, *Curso de direito constitucional*, vol. 2, Universidade Católica Portuguesa, 2016, p. 130-133. Cf. également J. Novais, *Semipresidencialismo*, Almedina, 2018.

⁵ Cf. J. Canotilho et V. Moreira, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 207-208. Dans la dernière édition de leur annotation à la constitution portugaise, ces auteurs préfèrent parler désormais d'un « système parlementaire de gouvernement » J. Canotilho et V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. 2, 4e édition, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010, p. 19.

⁶ La portée de cette contribution est limitée à l'impact du Covid-19 sur le fonctionnement des parlements et les questions sur son impact juridique ne seront pas abordées. A ce propos, cf. C. Gomes et R. Pedro (Coord.), *Direito administrativo de necessidade e de exceção*, AAFDL Editora, 2020, *e-Pública - Revista Eletrónica de Direito Público*, Vol. 7, n. 1, 2020. Pour des approches générales de la situation portugaise en anglais, cf. T. Violante et R. Lanceiro, « [Coping with Covid-19 in Portugal : from constitutional normality to the state of emergency](#) », *Verfassungsblog on matters constitutional*, avril 2020. P. Lomba, « [The constitutionalized state of emergency](#) », *Verfassungsblog on matters constitutional*, avril 2020. La législation portugaise sur le Covid-19 est disponible sur le [Diário de República electrónico](#), en [portugais](#) et [anglais](#).

prévus par le cadre juridique et par la résolution (*resolução*)⁷. Cette dernière, bien que généralement conçue principalement comme un instrument politique, peut également avoir une portée normative.

B. L'état d'exception constitutionnel : état d'urgence

Il existe un cadre constitutionnel pour l'état d'exception. L'article 19 de la Constitution relatif à la suspension de l'exercice des droits fondamentaux dispose que :

1. *Les pouvoirs publics constitutionnels ne peuvent, ni conjointement ni séparément, suspendre l'exercice de droits, libertés et garanties fondamentales, hormis les cas où l'état de siège ou l'état d'urgence est déclaré dans les conditions prévues par la Constitution.*
2. *L'état de siège ou l'état d'urgence ne peut être déclaré, sur la totalité ou une partie du territoire national, qu'en cas d'agression effective ou imminente par des forces étrangères, de grave menace, de trouble de l'ordre constitutionnel démocratique ou de calamité publique.*
3. *L'état d'urgence est déclaré dès lors que les conditions visées au paragraphe précédent revêtent un degré de moindre gravité et seuls certains droits, libertés et garanties fondamentales sont susceptibles d'être suspendus.*
4. *Le principe de la proportionnalité détermine le choix entre l'état de siège et l'état d'urgence ainsi que les modalités de leur application. Le territoire, la durée et les moyens utilisés sont limités au strict nécessaire pour rétablir au plus vite la normalité constitutionnelle.*
5. *La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence est dûment motivée et précise les droits, libertés et garanties fondamentales dont l'exercice est suspendu. L'application d'une telle mesure ne peut avoir une durée supérieure à quinze jours, ou à la durée fixée par la loi en matière de déclaration de guerre, sous réserve d'éventuels renouvellements et dans les mêmes limites.*
6. *La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence ne peut en aucun cas porter atteinte aux droits à la vie, à l'intégrité et à l'identité de la personne, à la capacité civile et à la citoyenneté, à la non-rétroactivité de la loi pénale, au droit de défense des prévenus et à la liberté de conscience et de religion.*
7. *La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence ne peut modifier la normalité constitutionnelle que dans les conditions prévues par la Constitution et par la loi. Elle ne peut en particulier remettre en cause l'application des règles constitutionnelles relatives à la compétence et au mode de fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels et des organes de gouvernement des régions autonomes ni les droits et les immunités de leurs membres.*
8. *La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence autorise les autorités à prendre les mesures nécessaires et adéquates pour un rapide retour à la normalité constitutionnelle.*

La loi n°44/86 du 30 septembre régit le cadre juridique de l'état d'exception.

Entre les mois de mars et mai, les Portugais ont vécu pendant 45 jours sous l'état d'urgence, à

⁷ Cf. les articles 19 et 21 de la loi-cadre sur la protection civile (*Lei de Bases da Proteção Cível*), qui traitent de la situation de calamité.

savoir la forme la moins contraignante de l'état d'exception. Le décret⁸ du président de la République n°14-A/2020 du 18 mars sur l'état d'urgence, renouvelé à deux reprises⁹, n'a pas échappé aux critiques à cause de l'omission¹⁰ de mentionner le droit à la liberté et à la sécurité (article 27 de la Constitution). En effet, le confinement a été présenté comme une contrainte au droit de libre circulation (*liberdade de circulação*)¹¹ sur le territoire national.

C. La situation de calamité : l'utilisation du cadre législatif au lieu du maintien de l'état d'exception

La première mesure de lutte contre la pandémie a été mise en œuvre non pas dans le cadre d'un processus constitutionnel, mais en faisant appel aux moyens ordinaires établis par les lois sur la santé et la protection civile¹². La première intervention du gouvernement¹³, la déclaration de la situation d'alerte (*situação de alerta*)¹⁴, s'inscrit dans le cadre d'une loi de simple et ordinaire nécessité (*einfaches Notstandsrecht*)¹⁵ qui se fonde sur la loi-cadre de protection civile (*Lei de Bases da Proteção Civil*)¹⁶, la loi-cadre sur la santé (*Lei de Bases da Saúde*)¹⁷ et la loi sur la vigilance publique concernant les risques sanitaires (*Lei do Sistema de Vigilância em Saúde Pública*)¹⁸.

Cette voie s'est avérée très controversée. Comme il s'agissait de restrictions de droits et de libertés, les critiques soulignent une violation de la réserve du Parlement concernant les droits, les libertés et les garanties. Depuis le 3 mai 2020, quand l'état d'urgence a pris fin et quand le gouvernement a déclaré l'état de calamité sans l'autorisation du Parlement¹⁹, le Portugal a entamé le processus de déconfinement.

Conformément à la résolution du Conseil des ministres 51-A/2020 du 26 juin 2020, une géométrie différenciée a été appliquée aux territoires. En effet, selon les régions, pendant une certaine

⁸ Pendant l'état d'urgence, le gouvernement a pris des décrets afin de réglementer les décrets du président de la République : Décret n° 2-A/2020 du 20 mars. Décret n° 2-B/2020 du 2 avril. Décret n° 2-C/2020 du 17 avril.

⁹ Décret du président de la République (*Decreto do Presidente da República*) n° 17-A/2020 du 2 avril ; Décret du président de la République (*Decreto do Presidente da República*) n° 20-A/2020 du 17 avril.

¹⁰ Sur cette discussion, cf. J. Novais, « [Etat d'urgence : quatre notes juridico-constitutionnelles sur le décret présidentiel](#) », *Observatório Alameda* ; Idem, « [Droits fondamentaux et inconstitutionnalité dans une situation de crise - concernant l'épidémie d'OVID-19](#) » Pour soutenir la solution adoptée dans le décret présidentiel, cf. M. Brito, « [Pensar no estado da exceção na sua exigência](#) », *Observatório Alameda*. J. Alexandrino, « [Devia o direito à liberdade ser suspenso ? Resposta a Jorge Reis Novais](#) », *Observatório Alameda*. R. Ramiã, « [O direito à liberdade e o estado de emergência numa reitura de Alf Ross \(2nd response to Jorge Reis Novais\)](#) », *ICJP/CIDP*, 2020.

¹¹ Article 44/1 CRP.

¹² Cf. P. Gonçalves, « [Nouvelle phase de gestion de l'épidémie : la question de l'\(in\)suffisance juridique de la déclaration administrative de catastrophe](#) », *Observatório*, 2 mai 2020. Pour une perspective dissidente, cf. P. Lomba, « [La question de la suffisance juridique de l'état d'urgence administratif](#) », *Observatório*, 5 mai 2020.

¹³ Cf. aussi un important texte législatif publié le même jour : Décret-loi n° 10-A/2020 du 13 mars.

¹⁴ Ordre (*Despacho*) n° 3298-B/2020 du 13 mars.

¹⁵ J. Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, Alameda, 2003, p. 1103-1104, qui s'inscrit dans le cadre de l'École allemande.

¹⁶ Loi n° 27/2006 du 3 juillet (dernière modification : loi n° 80/2015, 3 août).

¹⁷ Loi n° 95/2019 du 4 septembre.

¹⁸ Loi n° 81/2009 du 21 août. Cette loi n'a pas été expressément mentionnée dans l'ordonnance (*Despacho*) n° 3298-B/2020 du 13 mars.

¹⁹ Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 33-C du 30 avril. Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 38/2020 du 17 mai. Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 40-A/2020 du 29 mai. Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 43-B/2020 du 12 juin.

période, les situations de calamité, d'urgence et d'alerte ont coexisté.²⁰

Un point intéressant a été soulevé par une intervention du gouvernement des Açores qui a utilisé une résolution²¹ pour imposer une quarantaine obligatoire pour les voyageurs arrivant dans l'archipel. Après une première décision prise par un tribunal judiciaire²², la Cour constitutionnelle²³ a considéré que certaines de ces règles étaient inconstitutionnelles en raison de leur atteinte au droit à la liberté (article 27 de la Constitution). Mais même ceux qui considèrent qu'il s'agissait surtout du droit de voyager (article 44/1 de la Constitution) reconnaissent qu'il s'agissait d'une question de droits, de libertés et de garanties. La Constitution prévoit que ce domaine est soumis à une réserve relative de compétence législative (article 165/1/b). Par conséquent, la Cour a souligné l'incompétence du gouvernement régional des Açores pour instaurer de telles restrictions.

III. Pandémie et fonctionnement du Parlement

Nous étudierions d'abord l'impact de la pandémie sur la procédure législative au sein du Parlement (*Assembleia da República*), avant de revenir sur le fonctionnement des parlements régionaux, en particulier sur le cas des Açores, puis d'analyser l'intensité du contrôle parlementaire sur le gouvernement pendant et après la crise sanitaire.

A. Impact de la pandémie sur les procédures parlementaires

En matière de procédure parlementaire²⁴, il est possible de distinguer les modèles suivants : en premier lieu, la suspension des activités adoptée par certains parlements pendant une certaine période, avec ou sans le relais d'une commission permanente²⁵, en second lieu, la réduction des réunions, avec ou sans mise en place ou approfondissement des réunions virtuelles et, en troisième lieu, l'absence de changement significatif (*business as usual*). Avant de revenir successivement sur ces différents aspects, il apparaît important de considérer l'article 116-2 de la Constitution portugaise relatif aux organes collégiaux. Selon cette disposition, « *les délibérations des organes collégiaux sont adoptées en présence de la majorité des membres qui les composent, dont le nombre est fixé par la loi* ».

Bien que constitutionnellement, il soit prévu une présence physique des membres des organes collégiaux, il est possible de réinterpréter la norme d'une manière qui permette également une

²⁰ Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 51-A/2020 du 26 juin. Cf. aussi la résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 53-A/2020 du 14 juillet. Coexistence de la situation d'urgence et de l'alerte : résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 55-A/2020 du 31 juillet ; Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 63-A/2020 du 14 août. Situation d'urgence : résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 70-A/2020 du 11 septembre. Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 81/2020 du 29 septembre.

²¹ Articles 1, 2, 3, 4 et 7 de la résolution du Conseil de gouvernement (*Resolução do Conselho do Governo*) n° 77/2020 et 3/ e) et 11 de la résolution du Conseil de gouvernement (*Resolução do Conselho do Governo*) n° 123/2020.

²² Cour judiciaire du district des Açores : cf. le [communiqué de presse du 16 mai 2020](#). Cf. également T. Freitas, « L'exécution de l'état d'urgence et la situation de calamité dans les régions autonomes - le cas de la pandémie Covid-19 », *e-Public*, n° 7, 2020, p. 44-77. Sur l'organisation des tribunaux portugais, cf. *La transformation de la justice au Portugal : tirer parti des succès et des défis*, Paris, OCDE, 2020, Annexe A, p. 102-103.

²³ [Décision \(Acórdão\) nr. 424/2020](#).

²⁴ Pour des informations plus détaillées sur ces questions, cf. le [site internet](#) de l'Union interparlementaire.

²⁵ Pour des informations comparatives concernant d'autres parlements, cf. les informations compilées par l'Union interparlementaire.

présence virtuelle. Ainsi, les parlements national et régionaux n'ont pas suspendu leurs activités. En ce qui concerne l'*Assembleia da República*, seront abordées successivement les limites concernant la présence des parlementaires en réunion, les limites concernant le nombre de sessions, puis les limites concernant les sujets traités.

B. Réunions physiques

Limites relatives à la présence

Sur la question de la présence au Parlement, il faut distinguer entre les membres du Parlement (*Deputados*) et le public.

a) Les membres du Parlement

Le Portugal a réduit le nombre de députés participant aux différentes réunions, tant en session plénière qu'en commission : en ce qui concerne les séances plénières, seuls un cinquième des députés pouvaient y participer, en respectant la proportion des groupes parlementaires²⁶. En ce qui concerne les délibérations, le quorum (116 sur 230 députés) devait être garanti.

La proposition de remplacer la session plénière du Parlement par une Commission permanente²⁷ a été reçue avec certaines objections : cela aurait eu pour conséquence de suspendre les activités du Parlement dans un contexte marqué par des procédures législatives en cours, alors même que la Commission permanente n'est pas compétente pour adopter les projets de loi indispensables²⁸.

Si on regarde la Constitution sur la possibilité de suspension, l'article 174/2 dispose que : « *la période normale de fonctionnement de l'Assemblée de la République s'étend du 15 septembre au 15 juin, sous réserve des suspensions décidées par l'Assemblée, à la majorité des deux tiers des députés présents* ».

Il a été proposé de remplacer la fonction normale de l'*Assembleia da República* par la Commission permanente. L'article 179 de la Constitution prévoit que :

1. *La Commission permanente de l'Assemblée de la République fonctionne dès lors que l'Assemblée de la République ne tient pas séance, que la dissolution de cette dernière a été prononcée et dans les autres cas prévus par la Constitution.*
2. *La Commission permanente est présidée par le Président de l'Assemblée. Elle se compose des vice-présidents et des députés désignés par tous les partis, en fonction de leur représentativité au sein l'Assemblée.*
3. *Il appartient à la Commission permanente :*
 - a) *de veiller au respect de la Constitution et des lois et d'assurer le suivi de l'action du Gouvernement et de l'administration ;*

²⁶ Il s'agit du quorum minimal déterminé par le règlement intérieur de l'Assemblée.

²⁷ Selon une contre-proposition (qui n'a finalement pas été approuvée), la Commission permanente aurait dû convoquer le Parlement. Réunion de la Conférence des dirigeants, (*Reunião da Comissão de Líderes*), n° 14 du 16 mars 2020.

²⁸ Réunion de la Conférence des présidents n° 13 du 13 mars 2020.

- b) d'exercer les pouvoirs de l'Assemblée relatifs au mandat des députés ;
- c) de convoquer l'Assemblée en tant que de besoin ;
- d) de préparer l'ouverture de la session législative ;
- e) d'autoriser le président de la République à quitter le territoire national ;
- f) d'autoriser le président de la République à déclarer l'état de siège ou l'état d'urgence, à déclarer la guerre ou à conclure la paix.

4. Dans le cas prévu au point f) du paragraphe précédent, la Commission permanente devra procéder à la convocation de l'Assemblée dans les plus brefs délais.

b) Public

Le public, y compris les premiers signataires d'une pétition, ont d'abord été exclus. Plus tard, la Conférence des présidents (*Conferência de Líderes*²⁹) a décidé d'accepter cinq personnes dans les tribunes de l'Assemblée.

Limites concernant le nombre de sessions

Le Parlement portugais a organisé une session plénière par semaine et des réunions en Commission si et seulement si nécessaire et selon un modèle réduit (Bureau et Coordonateurs/ *Mesa e Coordenadores*).

Limites concernant les sujets/ questions

Aucune limite formelle n'a été établie au Portugal en ce qui concerne les sujets des décisions prises par le Parlement au cours du confinement. Les séances consacrées aux questions parlementaires ont été maintenues malgré les circonstances. Cependant, au cours du mois de mars, il a été proposé de limiter l'ordre du jour des séances plénières visant à approuver des mesures relatives aux coronavirus (le rôle principal a été joué par le Comité permanent).

Limites concernant la protection

Au-delà des limites susmentionnées, le Président du Parlement, bien qu'il ait initialement résisté et critiqué l'utilisation des masques, a changé de position par la suite, conformément aux recommandations des autorités sanitaires nationales³⁰.

C. Réunions virtuelles

Pendant la pandémie, le règlement intérieur a été modifié pour permettre aux députés de participer à la fois aux séances plénières et aux réunions des commissions au moyen des médias électroniques, avec la possibilité de voter à distance.

²⁹ Réunion de la Conférence des présidents n° 23 du 27 mai 2020.

³⁰ Cf. l'ordonnance (*Despacho*) n° 43/ XIV/ PAR (*Presidente da Assembleia da República*).

Le *regimento de l'Assembleia da República* (règlement de l'Assemblée³¹) n'a établi de règles ni sur la question des réunions à distance, ni sur le vote à distance. Cependant, sans modification du *Regimento*, du moins à première vue, le recours au vote à distance semble exclu. Ainsi, toutes les sessions plénières ont été organisées avec présence physique. Malgré cela, par des moyens herméneutiques, il a été admis que les députés représentant les régions autonomes (Açores et Madère) et ceux représentant les Portugais de l'étranger puissent participer par vidéoconférence³². À la suite d'une recommandation de la direction des technologies de l'information (*Direção de Tecnologias de Informação*), le logiciel Skype a été utilisé. Pour les commissions, une solution mixte a été adoptée : séance physique et vidéoconférence. Une chose est la possibilité de discussion via des médias virtuels, une autre est la question du vote à distance.

Une célébration controversée

Afin de célébrer le 46^e anniversaire de la révolution des Œillets, qui a mis fin à la dictature, une cérémonie a été organisée avec une centaine de personnes lors d'une séance plénière à l'*Assembleia da República*. Comme il y avait des mesures strictes de confinement, beaucoup de citoyens ont été très critiques à l'égard de la réunion, parlant de privilèges et d'irresponsabilité, étant donné les risques de contagion.

Le cas des Açores

Malgré l'existence de deux régions³³, je me concentrerai sur le cas des Açores, archipel composé de 9 îles au milieu de l'océan Atlantique et qui remet en question le modèle classique de fonctionnement des parlements traditionnels. À cause des risques liés à la propagation du virus et des restrictions en place concernant les déplacements, l'Assemblée législative de 57 députés a décidé de « révolutionner » son fonctionnement. Le résultat a été un Parlement numérique³⁴ utilisant les moyens technologiques pour tenir des sessions virtuelles. Sans modifier le règlement intérieur (*Regimento*)³⁵, les sessions ont toutes été tenues de manière virtuelle, permettant à l'assemblée de fonctionner. Selon l'avis d'un professeur portugais de droit constitutionnel, Jorge Bacelar Gouveia, la solution a été de constater une lacune dans le *Regimento*³⁶, puisqu'il n'y a pas de référence au télétravail. Une « lacune d'exception », c'est-à-dire une lacune fondée sur une circonstance

³¹ Une traduction en anglais est disponible, mais elle n'est pas complètement mise à jour : cf. le règlement de l'Assemblée de la République (dernier amendement disponible en anglais : règlement de l'AR n° 1/2017, 21 avril).

³² Cf. « [Les commissions parlementaires décident de se réunir si nécessaire avec certaines réunions par vidéoconférence, en utilisant Skype](#) ».

³³ Pour plus d'informations sur l'Assemblée législative de la région autonome de Madère, cf. [ici](#). Cette année, [l'ouverture des travaux parlementaires](#) a été anticipée, après les vacances d'été : le 15 septembre au lieu du 1^{er} octobre. S'il n'est pas envisageable d'analyser ici en détail le cas de Madère, il convient toutefois de noter que le règlement a été modifié : cf. la résolution de l'Assemblée législative de la région autonome de Madère (*Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira*) n° 16-A/2020/M du 30 avril. Le quorum nécessaire pour le déroulement des séances plénières est désormais d'au moins 1/3 des députés dans l'exercice de leur mandat (article 63/1), en remplacement de l'ancienne règle, à savoir la majorité des membres. Les conditions de vote ont été modifiées (article 104/2/3). Les séances des commissions peuvent se tenir par voie électronique, en utilisant les moyens technologiques adéquats (article 119/3).

³⁴ Cf. J. Gouveia, *O primeiro parlamento digital português*, Lisbonne, AAFDL Editora, 2020.

³⁵ Règlement intérieur de l'Assemblée législative de la Région autonome des Açores (*Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores*). Résolution ALRAA n° 15/2003/A du 26 novembre 2003 modifiée par la résolution ALRAA n° 3/2009/A du 14 janvier 2009.

³⁶ Cf. J. Gouveia, *O primeiro parlamento digital português*, p. 84.

extraordinaire et la nécessité d'assurer la continuité des activités parlementaires³⁷. En temps ordinaire, la règle reste celle des séances avec présence physique.³⁸ Alors que le Parlement des Açores est dorénavant revenu à cette règle, des normes de sécurité ont été mises en place afin d'éviter tout risque de contagion³⁹.

D. Le contrôle parlementaire du gouvernement pendant et après la crise

Après la fin de l'état d'urgence, le Parlement a été critiqué pour ne pas avoir réglé certaines questions⁴⁰. Tout en acceptant la possibilité d'utiliser l'état de calamité pour mettre en œuvre des mesures qui limitent certains droits, en imposant des restrictions (par exemple, l'utilisation de masques), certaines voix ont estimé que, compte tenu de l'existence d'une réserve parlementaire concernant les droits, les libertés et les garanties, l'*Assembleia da República* aurait dû légiférer sur la question⁴¹.

Concernant le contrôle parlementaire sur le gouvernement⁴² pendant la crise, il convient de mentionner qu'au-delà des instruments normaux de contrôle, tels que les interpellations et les demandes, trois rapports obligatoires⁴³ sur l'application de l'état d'urgence ont été soumis par le gouvernement au Parlement. Pour connaître l'étendue et l'efficacité de ce contrôle pendant la pandémie, il est nécessaire d'analyser le recours aux questions parlementaires. Dans la période post-pandémique, il semble souhaitable de produire une analyse d'ensemble des rôles joués par les principaux acteurs politiques. Par exemple, Ferro Rodrigues, président de l'*Assembleia da República*, a souligné combien il était important que le Parlement contrôle les mesures adoptées pendant le confinement⁴⁴. Il ne faut pas oublier de considérer l'importance du président de la République, notamment à travers son « magistère d'influence ». Enfin, en comparaison avec d'autres pays européens, le nombre de recours juridictionnels en réaction aux mesures prises au cours de la crise est resté faible jusqu'à présent.

Il est notable que les modifications du règlement intérieur de l'*Assembleia da República* ont été publiées à la fin du mois d'août⁴⁵. Toutefois, la situation créée par la pandémie n'a été ni la cause des changements ni l'objet de nouvelles dispositions de cet instrument, exception du fonctionnement des

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Cf. le site de l'Alraa - [Assemblée législative de la région autonome des Açores](#).

⁴⁰ P. Gonçalves, « L'abdication parlementaire dans l'urgence et l'abdication continue dans la catastrophe », *Observatório Almedina*, 21 mai 2020.

⁴¹ Pour cette discussion et d'autres références, cf. J. Loureiro, « Bens, males e e(E)stados (in)constitucionais: notas sobre uma pandemia », *Revista de Estudos Internacionais*, Vol. 11, n. 2, 2020.

⁴² Le gouvernement a modifié les règles de son organisation et de son fonctionnement (*regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional* : cf. le décret-loi n° 19-B/2020 du 30 avril) afin « d'assurer une meilleure coordination et articulation entre les services de l'administration centrale, régionale ou de district, notamment dans les situations d'alerte, de contingence, de calamité, d'état de siège ou d'urgence » ([Résumé](#)).

⁴³ Les rapports sont obligatoires en vertu de l'article 28/1 de la loi n° 44/86 du 30 septembre. Cf. également *Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência*, *Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência 19 de março de 2020 a 2 de abril de 2020*, Ministério da Administração Interna, 13 avril 2020 ; *Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência*, *Relatório sobre a aplicação da 2.ª declaração do estado de emergência 3 de abril de 2020 a 17 de abril de 2020*, Ministério da Administração Interna; *Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência*, *Relatório sobre a aplicação da 3.ª declaração do estado de emergência 18 de abril de 2020 a 2 de maio de 2020*, Ministério da Administração Interna, 11 de maio de 2020.

⁴⁴ Réunion de la Conférence des présidents n° 20 du 29 avril 2020.

⁴⁵ Règlement de l'Assemblée de la République n° 1/2020 du 31 août 2020.

commissions. Précédemment, la majorité absolue des membres était obligatoire tant pour les séances que pour les délibérations⁴⁶. Désormais, bien que la même règle majoritaire prévale pour délibérer, seule la présence d'un cinquième des membres de la Commission est requise⁴⁷. À l'exception du cas intéressant des Açores, *l'Assembleia da República*, malgré quelques innovations, n'a pas révolutionné son fonctionnement.

⁴⁶ Article 58/5 du règlement intérieur de l'AR n° 1/2007 ; Règlement intérieur de l'AR n° 1/2018 du 22 janvier 2018.

⁴⁷ Article 58/5 du règlement intérieur de l'AR.

Roumanie

Vers une limitation des prérogatives du Président et du Gouvernement

Elena-Simina Tănăsescu*, Bogdan Dima**

*Professeur de droit public, Faculté de droit, Université de Bucarest

**Maître de conférences en droit public, Faculté de droit, Université de Bucarest

En Roumanie, la crise sanitaire de Covid-19 a conduit à l'application de deux régimes constitutionnels et juridiques conséquents, mais différents, de nature exceptionnelle : l'état d'urgence et l'état d'alerte. L'état d'urgence, régi par l'article 93 de la Constitution, est précisé par l'ordonnance d'urgence n° 1/1999 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence (ci-après OGU)¹. L'état d'alerte est régi par l'ordonnance d'urgence n°21/2004 relative au Système national de gestion des situations d'urgence² et par la loi n°55/2020 relative aux mesures de prévention et de lutte contre les conséquences de la pandémie de coronavirus³ (ci-après loi n°55/2020). À l'origine, l'OGU n°21/2004 a été adoptée pour prévenir les risques et les menaces à la sécurité nationale. Seule la loi n°55/2020 a été adoptée par le Parlement en mai 2020 pour traiter spécifiquement de la pandémie de coronavirus.

Dans cette contribution, nous analyserons le régime constitutionnel et juridique de l'état d'urgence et de l'état d'alerte en soulignant le rôle du Parlement dans ce cadre. Nous envisagerons aussi la manière dont le Parlement a organisé son fonctionnement en tenant compte de l'impératif de distanciation physique imposé par la nécessité de freiner la propagation du virus SARS-COV-2. Enfin, nous évaluerons comment le Parlement a exercé ses fonctions législatives et de contrôle pendant l'état d'urgence et l'état d'alerte. Les décisions prises au cours de cette période par la Cour constitutionnelle de Roumanie (CCR) seront également analysées.

I. Relation entre l'exécutif et le législatif pendant l'état d'urgence et l'état d'alerte

A. État d'urgence

L'article 93 de la Constitution prévoit que le « *Président déclare, conformément à la loi, l'état de siège ou l'état d'urgence dans tout le pays ou dans certaines unités administratives-territoriales et demande au Parlement d'approuver la mesure adoptée, dans un délai maximum de 5 jours après*

¹ Approuvé par la loi n°453/2004 du Parlement, publiée au Journal officiel n°1052 du 12 novembre 2004.

² Approuvé par la loi n°15/2005, publiée au Journal officiel n°190 du 7 mars 2005.

³ Publié dans le Journal Officiel n°396 du 5 mai 2020.

son adoption ». Si le Parlement n'est pas en session, il est convoqué de droit dans un délai maximum de 48 heures à compter de l'institution de l'état de siège ou de l'état d'urgence et siège pendant toute la durée de ceux-ci.

La législation prévoyant la mise en œuvre de l'article 93 de la Constitution relatif à l'état d'urgence et à l'état de siège a été adoptée en 1999 par l'ordonnance d'urgence en réponse à une crise politique et sociale. Elle détermine le cadre juridique de l'état d'urgence, le définissant comme « *un ensemble de mesures exceptionnelles de nature politique, économique et d'ordre public* » à établir en cas de dangers actuels ou imminents concernant la sécurité nationale ou le fonctionnement de la démocratie constitutionnelle ou « *l'imminence de calamités ou de catastrophes nationales* ». Cette législation a aussi précisé les dispositions constitutionnelles selon lesquelles l'état d'urgence peut être déclaré par le Président et doit être confirmé par le Parlement dans un délai de 5 jours. L'état d'urgence peut durer au maximum 30 jours et être renouvelé autant de fois que nécessaire, sous réserve de l'approbation du Parlement.

Compte tenu du cadre constitutionnel et juridique régissant la déclaration de l'état d'urgence et de l'état de siège, le Président roumain a choisi de promulguer le 16 mars 2020 le décret n°195/2020⁴ de déclaration de l'état d'urgence pour 30 jours sur l'ensemble du territoire. Le 14 avril 2020, le Président a prolongé l'état d'urgence de 30 jours supplémentaires par le décret n°240/2020⁵.

Le rôle du Parlement reflète la fonction classique de contrôle du législatif sur l'exécutif. Conformément à la Constitution et à l'OGU n°1/1999, le Parlement est compétent pour approuver la mesure adoptée par le Président au plus tard dans les 5 jours. En vertu du décret présidentiel n°195/2020 déclarant l'état d'urgence le Parlement roumain a adopté la décision n°3/2020 le 19 mars 2020⁶, dans laquelle il se contente d'approuver la déclaration de l'état d'urgence par le Président. Cependant, après que l'état d'urgence a été prolongé par le décret présidentiel n°240/2020, le Parlement a tenu à préciser, dans sa décision n°4/2020⁷ que la restriction des droits et des libertés⁸ (i) ne doit être réglementée que par des actes normatifs ayant force de loi, exclusivement pour la prévention et la lutte contre la pandémie de COVID-19 et (ii) doit être minutieusement motivée et respecter l'article 53 de la Constitution. De plus, la décision du Parlement prévoit que la durée de la restriction des droits et libertés ne doit pas être supérieure à la durée de l'état d'urgence.

D'un point de vue juridico-technique, les principaux sujets reflétant les relations de pouvoir entre les pouvoirs exécutif et législatif pendant l'état d'urgence se sont concentrés sur la nature juridique du décret présidentiel relatif à la déclaration et à la prolongation de l'état d'urgence, ainsi que sur l'identification de l'autorité publique habilitée par la Constitution à réglementer les

⁴ Publié au Journal officiel n°212 du 16 mars 2020.

⁵ Publié au Journal Officiel n°311 du 14 avril 2020.

⁶ Publié au Journal Officiel n°224 du 19 mars 2020.

⁷ Publié au Journal Officiel n°320 du 16 avril 2020.

⁸ Par exemple, la décision du Parlement a établi l'obligation pour le gouvernement de présenter un rapport tous les 7 jours ou à tout moment nécessaire concernant les mesures adoptées par le gouvernement ou les mesures qu'il a l'intention d'adopter, ainsi que les raisons qui ont déterminé l'adoption de ces mesures. De plus, le Parlement a établi que la Cour des comptes devait rédiger un rapport dans les 60 jours suivant la fin de l'état d'urgence, en décrivant la manière dont le gouvernement a géré les ressources publiques pendant l'état d'urgence, et en formulant des conclusions et des propositions.

restrictions des droits et libertés fondamentaux. Finalement, la Cour constitutionnelle a apporté une réponse précise à ces questions qui faisaient l'objet de vifs débats. Dans une décision n°152/2020⁹, motivée par la demande de l'Ombudsman de vérifier la constitutionnalité de l'OGU n°2, la Cour a établi que les décrets présidentiels relatifs à la déclaration et à la prolongation de l'état d'urgence étaient des actes administratifs normatifs, émis par un membre de l'exécutif et destinés à faire appliquer l'OGU n°1/1999, qui régit le régime juridique de l'état d'urgence. Cependant, selon la majorité des juges constitutionnels, en raison de son approbation par le Parlement, cet acte normatif est un acte administratif du Président qui concerne le Parlement. En conséquence, selon l'article 126 § 6¹⁰ de la Constitution, la légalité de tels actes administratifs ne peut pas être jugée devant un tribunal. Sur ce fondement, la Cour est allée plus loin et a établi que le contenu du décret présidentiel mettant en œuvre les mesures prévues par l'OGU n°1/1999¹¹ pourrait être soumis à un contrôle successif à deux niveaux. Premièrement, un contrôle parlementaire *ex officio* sur le contenu, fondé sur l'obligation constitutionnelle du Parlement d'approuver l'état d'urgence déclaré par le Président. Ce contrôle permet au Parlement de sanctionner *ultra vires* l'exercice de la prérogative constitutionnelle par le Président si ce dernier réglemente par décret des mesures qui ne sont pas prévues par les dispositions de l'OGU 1/1999 ou sont contraires à celles-ci. Deuxièmement, il existe un contrôle constitutionnel *ex-post* facultatif de la Cour constitutionnelle, concernant la décision parlementaire approuvant ou non l'état d'urgence déclaré par le Président.

En ce qui concerne l'autorité publique habilitée par la Constitution à réglementer les restrictions des droits et libertés des citoyens pendant l'état d'urgence, la Cour constitutionnelle se prononce également dans cette même décision n°152/2020. De façon très claire et très formaliste, la Cour constitutionnelle a estimé qu'en raison des limites prévues par l'article 53 de la Loi fondamentale, seul le Parlement est habilité à restreindre les droits et libertés des citoyens, par la seule voie législative. À la suite de la révision constitutionnelle de 2003¹², ni le Président, par un décret pris en vertu de l'article 93 § 2 de la Loi fondamentale, ni le Gouvernement, par des ordonnances d'urgence ou de simples ordonnances, ne peuvent restreindre les droits et libertés fondamentaux des citoyens¹³.

⁹ Publié dans le Journal officiel n°387 du 13 mai 2020.

¹⁰ Selon la Constitution, le contrôle juridictionnel des actes administratifs des autorités publiques, par le biais des affaires contentieuses relevant de la compétence des tribunaux administratifs, est garanti, à l'exception de ceux concernant les relations avec le Parlement, ainsi que les actes de commandement militaire.

¹¹ Un avis séparé à la décision n°152/2020, signé par deux juges, a signalé cet *ultra vires* de la Cour constitutionnelle, qui ne peut contrôler que le droit primaire et non le droit secondaire, en faisant valoir que cette décision portait atteinte à la séparation des pouvoirs, en particulier au pouvoir des tribunaux ordinaires de contrôler les actes administratifs normatifs tels que les décrets présidentiels.

¹² La révision constitutionnelle de 2003 a apporté des changements importants à la délégation législative. L'article 115 § 6 de la Constitution interdit l'adoption d'ordonnances d'urgence affectant les droits, les libertés et les devoirs garantis par la Constitution. La conclusion est assez claire : le gouvernement ne peut pas restreindre les droits et les libertés par des ordonnances d'urgence. Cf. Ș. Deaconu, « Comentariu articol 53 », in I. Muraru, E.S. Tanasescu, (dir.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, C.H. Beck, 2019, p. 461-462 ; D.C. Danisor, « Un pas important către statul de drept legal-parlamentar și unul incipient către un stat de justiție - cu privire la Deciziile Curții Constituționale nr. 152 și nr. 157 din 2020 », *Revista de Drept Public*, no 1-2, 2020, p. 33-34. Pour une opinion différente et plus contextualisée, cf. B. Dima, « Considerații cu privire la regimul constituțional și legal al stării de urgență », *Revista de Drept Public*, n°1-2, 2020, p. 67-71.

¹³ L'OGU 1/1999 régit les restrictions des droits et libertés des citoyens en cas d'état d'urgence ou d'état de siège. Cependant, malgré cette réalité normative, la Cour constitutionnelle a décidé que l'OGU 1/1999 n'est pas inconstitutionnelle, principalement parce qu'elle a été adoptée avant la révision constitutionnelle de 2003, lorsque l'article 115 §1 de la Constitution ne prévoyait pas l'interdiction d'adopter des ordonnances d'urgence affectant les droits, libertés et devoirs garantis par la Constitution.

B. État d'alerte

L'état d'alerte n'est pas prévu par la Constitution¹⁴. Il a été introduit par l'OGU n°21/2004 à la suite des attaques terroristes qui ont frappé des États membres de l'Union européenne et de l'OTAN en 2004. Il est défini comme une « *réponse à une urgence d'une ampleur et d'une intensité particulières* » et prévoit des mesures temporaires nécessaires à la prévention et à la suppression des menaces - entre autres - sur la vie et la santé humaine. À l'origine, l'état d'alerte avait été envisagé pour répondre à un type de crise différent et relevait principalement du pouvoir exécutif. Il pouvait en effet être déclaré par un organe interministériel (Comité national pour les situations d'urgence spéciales) avec l'approbation du Premier ministre.

Après ses révisions de 2014 et de 2020, le régime juridique de l'état d'alerte est devenu en quelque sorte similaire à celui de l'état d'urgence. L'OGU n°21/2004 a été soumis à un contrôle constitutionnel par l'Ombudsman le 3 mai 2020, soit au cours de la deuxième période de l'état d'urgence. Le 13 mai 2020, soit un jour avant l'expiration de l'état d'urgence, la Cour constitutionnelle a rendu une décision concernant la constitutionnalité de l'OGU n°21/2004. Dans cette décision n°157/2020, publiée au Journal officiel le 15 mai 2020, la Cour a jugé que plusieurs dispositions de l'OGU n'étaient constitutionnelles que dans la mesure où les actions et mesures prises pendant l'état d'alerte n'impliquaient pas de restriction des droits fondamentaux¹⁵.

Dans un tel contexte d'incertitude, un difficile consensus politique a été trouvé entre le Parlement et le Gouvernement lorsque ce dernier a décidé le 12 mai 2020 de présenter un projet de loi portant spécifiquement sur les mesures visant à limiter la propagation de la pandémie. Cette loi n°55/2020 a été adoptée par le Parlement en deux jours - un record - et publiée au Journal officiel le 15 mai 2020, soit un jour après l'expiration de l'état d'urgence. Cette nouvelle loi a rendu plus confuse encore la législation relative aux mesures prises contre la pandémie, en établissant une nouvelle procédure pour déclarer l'état d'alerte spécifiquement pendant la crise sanitaire : une décision du Gouvernement, sur proposition du ministre de l'Intérieur, pour une durée maximale de 30 jours, susceptible d'être prolongée pour des périodes supplémentaires de 30 jours maximum. L'état d'alerte a été systématiquement prolongé pendant cette période. La dernière prolongation date du 14 décembre, pour au moins trente jours supplémentaires. La loi prévoit également que le Parlement peut approuver la décision du gouvernement dans les 5 jours, avec ou sans modification.

Cependant, selon l'article 77 de la Constitution, les lois n'entrent en vigueur que trois jours après leur publication au Journal officiel. En conséquence, même si la loi n°55/2020 a été publiée le 15 mai 2020, elle est entrée en vigueur le 18 mai 2020. Toutefois, l'état d'urgence déclaré par le Président a expiré le 14 mai et la décision de la Cour constitutionnelle établissant que l'OGU 21/2020 ne pouvait pas être utilisé pour réglementer des mesures restreignant les droits et libertés des citoyens

¹⁴ Cf. C.L. Popescu, « Starea excepțională instituită/declarată constituțional, condiție a măsurilor derogatorii privind drepturile omului », *AUBD-Forum*, 26 avril. 2020 (publié le 5 octobre 2020).

¹⁵ Là encore, un avis séparé signé par les deux mêmes juges qui ont signé l'avis séparé dans la décision n°152/2020 a mis en évidence une interprétation extrêmement formaliste des articles 53 et 115 de la Constitution, le premier exigeant que les restrictions aux droits fondamentaux soient imposées uniquement par des lois (interprétées par la Cour constitutionnelle comme des actes normatifs émis uniquement par le Parlement et non par le gouvernement) et le second déclarant au paragraphe 6 que les ordonnances d'urgence « ne peuvent [...] affecter le statut des droits fondamentaux ».

a été publiée au Journal Officiel le 15 mai. Confronté à un potentiel vide législatif de trois jours, dans une sorte de théâtre absurde de prise de décision, le Gouvernement a adopté l'OGU n°68/2020¹⁶ le 15 mai, dont le but était de modifier l'OGU n°21/2020 pour donner une apparence de légalité jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi n°55/2020 le 18 mai. Selon les nouvelles règles établies par les OGU 21/2020 et 68/2020, le Comité national pour les situations d'urgence a adopté le 15 mai 2020 la décision n°24 déclarant l'état d'alerte au niveau national. Cette décision n'est restée en vigueur que 3 jours, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n°55/2020, ce qui a permis au Gouvernement d'adopter la décision n°394/2020 déclarant l'état d'alerte au niveau national pendant 30 jours¹⁷. Deux jours plus tard, appliquant les dispositions de la loi n°55/2020, par la décision n°5/2020, le Parlement a finalement approuvé la décision du Gouvernement déclarant l'état d'alerte, assortie de quelques changements.

Une fois de plus, l'originalité du mélange des pouvoirs par rapport au régime juridique de l'état d'alerte régi par la loi n°55/2020 n'a pas échappé à l'attention de l'Ombudsman. Ce dernier a estimé que le Parlement ne pouvait pas approuver ou réviser un acte administratif légalement adopté par le Gouvernement, car cela reviendrait à violer le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Dans sa décision n°457/2020¹⁸, la Cour a annulé la disposition légale exigeant l'approbation *ex-post* par le Parlement d'une décision du Gouvernement mettant en œuvre la loi n°55/2020. En conséquence, les quatre décisions gouvernementales prolongeant l'état d'alerte pour des périodes consécutives de 30 jours n'ont plus été approuvées par le Parlement.

II. Le fonctionnement du Parlement pendant l'état d'urgence et l'état d'alerte

A. Règlement intérieur

À la suite de la déclaration de l'état d'urgence par décret présidentiel le 16 mars 2020 et de son approbation par le Parlement le 19 mars 2020, les deux assemblées ont modifié leur règlement intérieur pour permettre l'utilisation de procédures électroniques pour le débat et le vote. Ainsi, le Sénat a adopté le règlement n° 6/2020¹⁹ le 26 mars 2020 et la Chambre des députés a adopté le règlement n°7/2020²⁰ le 2 avril 2020. Leur contenu normatif est presque identique. Selon les nouvelles dispositions du Règlement, dans des situations exceptionnelles officiellement établies par les autorités publiques qualifiées²¹, les réunions du Bureau permanent, de la Conférence des Présidents des groupes parlementaires (ci-après Conférence des Présidents²²), des commissions

¹⁶ Publié dans le Journal officiel n°391 du 14 mai 2020. L'OGU n° 68/2020 prévoit que l'état d'alerte peut être déclaré au niveau national par le Comité national des situations d'urgence, avec l'approbation du Premier ministre, pour 30 jours et qu'il puisse être prolongé avec des périodes supplémentaires de 30 jours si nécessaire. Au niveau local, l'état d'alerte peut être déclaré et éventuellement prolongé par le Comité local pour les situations d'urgence, avec l'approbation du préfet (représentant local du gouvernement au niveau du comté).

¹⁷ Depuis lors, 4 autres décisions ont été adoptées par le gouvernement pour prolonger l'état d'alerte.

¹⁸ Publiées au Journal Officiel n°578 du 1^{er} juillet 2020.

¹⁹ Publiées au Journal Officiel n°252 du 26 mars 2020.

²⁰ Publiées au Journal Officiel n° 278 du 2 avril 2020.

²¹ À l'instar des épidémies, des pandémies, des phénomènes naturels extrêmes, des tremblements de terre, des actes de terrorisme et autres situations qui rendent impossible la présence physique des députés ou sénateurs.

²² La Conférence des Présidents est composée des présidents des groupes parlementaires, selon la configuration politique de

permanentes, ainsi que les sessions plénières sont gérées par des dispositifs électroniques, selon une procédure adoptée par décision du Bureau permanent. En outre, certaines dispositions nouvelles du Règlement sont critiquées, car elles prévoient que la Conférence des Présidents peut modifier la procédure du vote final pour les projets de loi inscrits à l'ordre du jour de la session plénière.

Depuis l'adoption de ces modifications du Règlement, les deux chambres du Parlement ont travaillé en permanence en utilisant des dispositifs électroniques pour débattre et adopter les projets de loi, tant en session plénière que dans les structures internes, telles que le Bureau permanent et les commissions permanentes.

Un groupe de députés de groupes d'opposition a saisi la Cour constitutionnelle à propos de la décision n°16/2020 adoptée par le Sénat, estimant que les procédures relatives au fonctionnement du Parlement doivent être régies directement par le Règlement intérieur et non par des décisions émanant du Bureau permanent. Il s'agirait de l'expression de l'autonomie constitutionnelle des deux assemblées, qui ne sont habilitées à décider de leur organisation et de leur fonctionnement que par un vote en séance plénière. La Cour constitutionnelle a rejeté cet argument, estimant que la décision du Sénat constituait une réglementation souple et nécessaire pour tout type de situations exceptionnelles à venir. Selon la Cour, la réglementation de la manière dont les activités du Sénat doivent être organisées doit prendre en considération la spécificité de la situation exceptionnelle qui exige un débat et un vote à distance. Ainsi, il appartient au Sénat de décider comment il va réglementer ces procédures, soit directement dans le Règlement intérieur, soit par une décision du Bureau permanent.

Contrairement aux auteurs de la saisine, la Cour constitutionnelle n'a pas non plus estimé que le rôle de la Conférence des Présidents avait acquis un pouvoir discrétionnaire trop important, y compris concernant la manière dont le vote final sur un projet de loi devait être organisé (à l'exception de deux juges, dans une opinion dissidente). Ce Comité n'est en effet ni une structure de direction, ni une structure de travail des Chambres, mais un simple organe politique qui ne peut pas décider des procédures essentielles concernant le fonctionnement du Parlement. Toutefois, ces arguments ont été rejetés par la majorité de la Cour, qui a privilégié l'idée de l'autonomie et de la flexibilité du Parlement pour décider de la manière dont les procédures de débat et de vote doivent être utilisées dans des situations exceptionnelles.

B. Mécanismes de contrôle

Les relations entre les branches exécutive et législative du Gouvernement pendant l'état d'urgence et l'état d'alerte pourraient être caractérisées comme un blocage mutuel. Soit le pouvoir exécutif a adopté, par des ordonnances d'urgence, des mesures de lutte contre la pandémie et le

chaque chambre. La Conférence des Présidents a une influence politique massive et sa principale compétence consiste à établir l'ordre du jour de la session plénière.

Parlement a tenté de les doubler²³ ou de les modifier complètement²⁴, soit le Parlement a adopté des lois qui, à leur tour, ont déplu à l'exécutif et ont amené l'opposition parlementaire, le Gouvernement ou le Président à les contester devant la Cour constitutionnelle²⁵.

Même si la plupart du temps, la querelle politique entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif était aiguë, un compromis a été trouvé dans ces circonstances d'extrême urgence. Le Parlement a ainsi adopté en seulement 2 jours la loi n°55/2020 lorsque la législation existante n'était pas suffisante pour adopter des mesures efficaces pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Par ailleurs, à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle et après de vives négociations au sein des commissions parlementaires, le Parlement a adopté la loi n°136/2020²⁶ relative à l'organisation de certaines mesures dans le domaine de la santé publique pour les dangers épidémiologiques et biologiques²⁷.

Pendant l'état d'urgence et l'état d'alerte, le Parlement a fortement exercé ses mécanismes de contrôle classiques sur le Gouvernement. Ce ne sont pas moins de 7 motions simples qui ont ainsi été adoptées par la Chambre des députés et le Sénat entre le 11 mai (pendant l'état d'urgence) et le 7 juillet (pendant l'état d'alerte). Tous les principaux ministres du Gouvernement²⁸ ont été soumis à des motions simples, dont certaines ont finalement été adoptées. Toutefois, en Roumanie, la Constitution ne prévoit pas de motion individuelle de censure, de sorte que les motions simples ne sont pas propices à la démission imposée des ministres visés.

Étant donné le contexte politique et les blocages institutionnels entre les pouvoirs exécutif et législatif, la majorité parlementaire a initié une motion de censure contre le Gouvernement lors d'une séance extraordinaire du Parlement. La motion a été enregistrée le 17 août, débattue lors d'une autre session extraordinaire du Parlement le 20 août et soumise au vote le 31 août, soit le dernier jour de la deuxième session extraordinaire du Parlement. Le quorum nécessaire à la validité de la session plénière conjointe des deux chambres n'étant pas atteint, la motion de censure n'a pu être effectivement votée par les parlementaires. Dans la mesure où une motion de censure ne peut pas être

²³ À titre d'exemple, le gouvernement a adopté un décret prolongeant le mandat des élus locaux et fixant la date officielle des élections locales. Le Parlement a adopté une loi concernant le même objet, mais avec des solutions différentes. Cette loi a été déclarée inconstitutionnelle par la CCR dans le cadre de son contrôle constitutionnel *a priori* (cf. la décision n°242/2020). En outre, le gouvernement a adopté un décret prévoyant des mesures économiques et fiscales. Le Parlement a adopté une loi portant sur le même objet, mais avec davantage de mesures économiques et fiscales de nature assez populiste. Là encore, cette loi a été déclarée inconstitutionnelle par la CCR dans le cadre d'un contrôle juridictionnel *a priori* (cf. la décision n°154/2020).

²⁴ À titre d'exemple, le gouvernement a adopté un décret réglementant certaines facilités pour les débiteurs. Lorsqu'il a été approuvé par le Parlement, l'OGU a été modifié de manière significative afin d'offrir beaucoup plus de facilités. La loi approuvant l'OGU a été soumise à un contrôle de la CCR et sa décision est toujours attendue à ce sujet.

²⁵ À titre d'exemple, le Parlement a adopté une loi indiquant que le Parlement est compétent pour fixer la date des élections parlementaires. La loi a été soumise au contrôle de la CCR, qui a décidé que la loi était constitutionnelle. La décision n'a pas encore été publiée au Journal officiel et la loi n'a pas encore été promulguée par le Président, qui s'y oppose fermement.

²⁶ Publié dans le Journal officiel n°884 du 28 septembre 2020.

²⁷ Cette loi régit les mesures de quarantaine ainsi que les mesures d'isolement des personnes pour des raisons de santé publique en cas de danger épidémiologique et biologique. Elle ne doit pas être confondue avec la loi n°55/2020 qui régit les mesures restrictives spécifiques à prendre uniquement en cas de pandémie de Covid-19.

²⁸ La Chambre des députés a adopté 4 motions simples contre quatre ministres : le 11 mai 2020 contre le ministre des Finances publiques, M. Cițu, le 25 mai contre la ministre de l'Éducation nationale et de la Recherche, Mme Anisie, le 17 juin contre le ministre de la Santé, M. Tătaru et le 7 juillet contre le ministre des Travaux publics, du Développement et de l'Administration, M. Ștefan. Le Sénat a adopté 3 motions simples contre trois ministres : le 18 mai 2020 contre le ministre de l'Agriculture, M. Oros, le 26 mai contre le ministre de l'Intérieur, M. Vela, et le 9 juin contre la ministre du Travail, Mme Alexandru.

enregistrée lors d'une session extraordinaire des deux chambres du Parlement et débattue lors d'une autre, le Premier ministre a demandé à la Cour de se prononcer sur un éventuel conflit constitutionnel entre le Gouvernement et le Parlement. Le 14 septembre, la Cour constitutionnelle a estimé qu'il n'y avait pas de conflit constitutionnel entre les deux autorités, acceptant ainsi qu'une motion de censure puisse être déposée non seulement lors des sessions ordinaires du Parlement, mais aussi lors des sessions extraordinaires.

Enfin, lorsque le Président de la Roumanie a déclaré l'état d'urgence le 16 mars 2020 et l'a prolongé le 15 avril jusqu'au 14 mai, le Parlement roumain siégeait en session ordinaire. Selon le règlement des deux chambres, l'année parlementaire est organisée en deux sessions ordinaires : la première se tient de février jusqu'à fin juin, tandis que la seconde commence en septembre et se termine au plus tard fin décembre. Lorsque le Parlement a terminé sa session ordinaire le 30 juin 2020, l'état d'urgence avait été remplacé par l'état d'alerte déclaré par le Gouvernement. La majorité parlementaire a décidé de convoquer le Sénat et la Chambre des députés en session extraordinaire aussi longtemps que l'état d'alerte demeurerait en vigueur. Par conséquent, les deux chambres du Parlement ont siégé en sessions extraordinaires successives du 1^{er} juillet au 31 août et ont utilisé toutes leurs prérogatives pour contrôler et parfois bloquer les décisions adoptées par le Gouvernement.

Les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif au cours de la crise sanitaire reflètent une situation de blocage mutuel. D'une part, le Président et le Gouvernement sont passés en force pour l'adoption de mesures restrictives pour tempérer les effets sociaux, économiques et sanitaires de la pandémie de COVID-19, en recourant à des décrets présidentiels (pendant l'état d'urgence) ou à des ordonnances d'urgence. La majorité parlementaire s'est opposée à la plupart des mesures prises par le Gouvernement. Ainsi, la majorité a ainsi repris dans des lois les mesures adoptées par le biais d'ordonnances d'urgence, en les modifiant de manière significative et en rejetant certaines d'entre elles. D'autre part, le Gouvernement, le Président et les partis parlementaires de l'opposition ont tenté de bloquer ou de reporter la législation adoptée par la majorité parlementaire.

Même si ce blocage mutuel constant a été la règle, il y a eu quelques situations où la nécessité a permis l'adoption d'un compromis entre la majorité parlementaire et l'exécutif. Deux textes législatifs importants visant à faire face à la pandémie ont été adoptés après des négociations entre la majorité parlementaire et le Gouvernement : loi n°55/2020 réglementant le régime juridique de l'état d'alerte pendant la pandémie et les mesures qui pourraient être prises par le Gouvernement, et loi n°136/2020 réglementant les procédures d'isolement et de quarantaine. Le Parlement roumain a été extrêmement actif dans l'exercice de ses fonctions législatives et de contrôle au cours de l'état de siège et l'état d'alerte. De plus, du fait des nombreuses décisions rendues par la Cour constitutionnelle, les compétences du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ont évolué au cours de la crise sanitaire. Finalement, pendant la crise sanitaire, le rôle du Parlement a été relativement renforcé, alors que le pouvoir de décision du pouvoir exécutif a été relativement diminué.

En raison des décisions de la Cour constitutionnelle, le contenu du décret présidentiel déclarant l'état d'urgence a été retiré du domaine du contrôle judiciaire et soumis au contrôle direct du Parlement, ainsi qu'à un examen judiciaire indirect par la Cour constitutionnelle. Cette logique ne

s'applique pas à la décision du Gouvernement déclarant l'état d'alerte, qui reste un acte administratif émis par le Gouvernement en exécution de la loi adoptée par le Parlement et qui, en tant que telle, peut être soumise à un contrôle de légalité effectué par les tribunaux ordinaires. Les décisions de la Cour constitutionnelle ont eu pour conséquence logique que les prérogatives du Président pendant l'état d'urgence ont été limitées en faveur de celles du Parlement, tandis que les prérogatives du Gouvernement pendant l'état d'alerte ont été libérées d'un contrôle parlementaire renforcé et spécifique.

Après deux mois d'état d'urgence et près de sept mois d'état d'alerte, le système institutionnel roumain a connu un renforcement significatif de sa nature parlementaire, une étrange exception à la règle classique qui postule que dans un état d'exception, l'exécutif règne en maître, tandis que le législatif devient silencieux. En Roumanie, l'exécutif et le législatif ont parlé en même temps, se couvrant et se limitant ainsi l'un l'autre.

Royaume-Uni

Entre continuité et innovations, la question de l'effectivité de la démocratie à distance

Vanessa Barbé

Professeur de droit public à l'Université Polytechnique Hauts-de-France (Valenciennes), directrice adjointe du CRISS (Centre de recherche interdisciplinaire en sciences de la société)

Comme les Parlements des pays touchés par la pandémie de Covid-19, notamment en Europe, le Parlement britannique a dû faire face au gigantesque défi d'adapter ses procédures afin de les rendre compatibles avec les nouvelles exigences sanitaires.

L'originalité du Parlement britannique réside dans la configuration du bâtiment parlementaire, car il réunit dans un même lieu la Chambre des communes (650 *MPs* – *Members of Parliament*) et la Chambre des Lords (plus de 800 pairs), mais également plus de 3000 fonctionnaires, auxquels s'ajoutent les collaborateurs et assistants parlementaires. La circulation du virus ou l'accélération de sa propagation sont donc hautement probables comme dans tout lieu clos réunissant un grand nombre de personnes, étant entendu que parmi elles, comme au sein de la population générale, certaines souffrent de pathologies permettant de les considérer comme « à risque ». On pense en particulier aux membres de la Chambre des Lords, dont la moyenne d'âge est de 70 ans (le plus âgé étant né en 1925).

L'autre problématique propre aux Chambres britanniques est la rareté des procédures à distance ou par procuration. Les débats bien sûr, mais également la plupart des moyens de contrôle prévus par le droit parlementaire requièrent ainsi la présence des députés et des pairs. Les procédures, dont certaines sont multiséculaires, apparaissent parfois comme anachroniques, désuètes ou peu adaptées à l'ère moderne des nouvelles technologies.

Par exemple depuis 1836 à la Chambre des communes, le vote est acquis « à l'oreille ». Le *Speaker* pose la question, la met aux voix, et demande à chaque camp votant oui ou non de dire « *aye* » (oui) ou « *no* » (non). Le *Speaker* juge alors à l'oreille quel camp remporte le plus de suffrages. Il annonce alors : « *Je pense que les « oui » (ou « non ») l'emportent* ». La Chambre doit alors confirmer l'appréciation du *Speaker*, mais si certains *MPs* contestent son jugement, ils doivent poursuivre leurs exclamations en faveur du « *oui* » ou du « *non* ». Dans ce cas, le *Speaker* ordonne de « *dégager les entrées*¹ » (« *clear the lobbies* ») en vue de procéder à une « *division* », qui consiste en un décompte plus précis des voix entre les opposants et les partisans de la question, grâce à une

¹ Les *lobbies* sont au nombre de deux, afin de décompter les voix pour (*aye*) et contre (*no*).

séparation physique. La *division* est annoncée par un signal sonore à *Westminster* et dans d'autres endroits fréquentés par les parlementaires. Ceci leur permet de rejoindre le *lobby* de leur choix. Le *Speaker* attend alors deux minutes et peut à nouveau donner son appréciation, qui est parfois acceptée à ce stade. Le *Speaker* a un pouvoir discrétionnaire pour continuer la procédure ou l'arrêter s'il considère que la *division* a été inutilement demandée. Lorsque l'opinion du *Speaker* est critiquée, chaque *MP* doit quitter le *lobby* en faisant enregistrer son nom. Un *teller*² parmi les deux présents dans chaque *lobby* fait le décompte à haute voix, qui ne doit pas durer plus de six minutes. À l'issue de ces huit minutes, le *Speaker* ordonne la fermeture des *lobbies*. Les deux *tellers* de chaque camp doivent faire face à la présidence, ceux représentant les votes majoritaires se situant à la gauche du *Speaker*. Ils doivent se tenir à une distance de cinq pas de la table de la Chambre³, saluer le président, avancer jusqu'à la table et saluer à nouveau. L'un des *tellers* de la majorité annonce le résultat. Un clerc transmet le document contenant le nombre de suffrages au *Speaker*, qui confirme l'annonce.

Une nouvelle procédure, introduite lors de la session 2001/2002, prévoit le report du vote lorsque l'opinion du *Speaker* est critiquée lors d'une mise aux voix après le moment d'interruption. La *division* n'a alors pas lieu à ce moment-là, mais est automatiquement déplacée au mercredi de séance suivant (« *deferred division* »). Ce jour-là, un bulletin de vote (« *voting paper* ») est publié avec le « *vote bundle* » (documents de travail transmis quotidiennement aux *MPs*). Il fait la liste de toutes les questions auxquelles s'est appliquée la procédure de report la semaine précédente. À chaque question correspond une case, dans laquelle les parlementaires doivent inscrire « *aye* » ou « *no* ». Ils doivent ensuite déposer le bulletin entre 11h30 et 14h le mercredi. Les comptes sont faits par les clercs, et transmis à la présidence qui les annonce immédiatement. Certaines questions sont néanmoins exemptées de cette procédure. Il s'agit de toutes celles relatives aux projets et propositions de loi et au découpage (programmation) du temps concernant leur examen. Les amendements sont aussi exemptés.

Une possibilité de voter à distance en matière législative existe néanmoins depuis peu : une résolution du 28 janvier 2019⁴ autorise les députés en congé parental à désigner un collègue afin d'établir une procuration. Néanmoins cette procuration ne peut pas être autorisée dans d'autres circonstances ou pour d'autres motifs.

De même, la plupart des procédures de contrôle parlementaire requièrent la présence physique des députés et des pairs. Notamment, plusieurs types de questions orales⁵ sont apparues à partir de 1721, date de la première question répertoriée à la Chambre des Lords, même si elles deviennent plus

² Littéralement : « scrutateur ».

³ Table située entre le gouvernement et les bancs de l'opposition, devant la chaire du *Speaker*. Historiquement, elle servait à déposer les motions, questions, rapports, désormais transmis à des bureaux (*Table Office*, *Journal Office*, *Public Bills Office*).

⁴ *Hansard* HC Deb. vol. 653, col. 596. Cf. le guide relatif à l'usage des procurations : *Scheme on proxy voting for use under para (4) of Resolution of 28 January 2019*.

⁵ Par exception au caractère oral des questions parlementaires, les questions « à réponse écrite » (« *questions for written answer* ») sont de trois types. Il peut s'agir de questions destinées à recevoir une réponse orale, mais qui n'ont pas été examinées en séance faute de temps. Il s'agit des questions écrites simples, qui sont publiées deux jours (de séance) après leur réception par le *Table Office*, et dont l'usage impose qu'elles soient traitées en une semaine. Il s'agit enfin des questions prioritaires, ou « à réponse écrite un jour déterminé » (« *questions for a written answer on a named day* »), qui imposent une date au ministre compétent pour répondre, entre trois et dix jours (de séance) plus tard. Les questions peuvent parvenir au *Table Office*, ou, à la différence des questions orales, directement au ministère concerné.

fréquentes et prennent leur forme actuelle à partir de 1832⁶. Aussi toutes les séances quotidiennes de questions, notamment la fameuse séance des *Prime Minister's Questions* du mercredi, se tiennent en personne.

Apparues en 1961, les questions au Premier ministre ont lieu le mercredi de 12h à 12h30 (depuis 2003). En outre, la séance de questions aux ministres, ou *Question Time*, a lieu pendant une heure du lundi au jeudi avant le début des travaux de la Chambre. La procédure ordinaire de dépôt et de répartition des questions est très formelle. La question est reçue par le *Table Office*, qui établit un ordre aléatoire entre toutes les questions grâce à un procédé informatique. Chaque *MP* peut poser deux questions par jour, à deux ministères différents. L'ordre d'apparition des ministères est déterminé au début de la session, chaque ministère se voyant attribuer un jour précis avec d'autres ministères. Une rotation (« *rota* ») est instituée, avec quatre ministères principaux qui alternent à la première place à chaque séance. Le *MP* peut alors poser sa question le jour suivant, ainsi qu'une question supplémentaire. D'autres questions supplémentaires peuvent être posées suivant un ordre déterminé par le *Speaker*, qui alterne entre majorité et opposition, mais selon une coutume assez aléatoire, qui consiste pour les membres de la Chambre à se lever pour attirer l'attention du président (« *catching the Speaker's eye* »). Lorsqu'il estime que le nombre de questions supplémentaires est suffisant, le *Speaker* appelle la question suivante. L'organisation de la séance de questions dépend donc du *Speaker*. Quinze à vingt questions sont posées par jour.

Une deuxième procédure est appelée « *questions urgentes* ». Avant la session 2002/2003, la procédure est connue sous le nom de « *private notice questions* ». Le *MP* doit faire parvenir la question avant 11h30 le lundi, 10h les mardis et mercredis et 8h15 le jeudi (*Standing Order n° 21*). Le *Speaker* doit déterminer si la question a effectivement un caractère d'urgence et si le sujet est d'intérêt public. Le ministre est immédiatement informé, et la séance de questions urgentes a lieu après le *Question Time*.

Ensuite, les « *topical questions* » ont été introduites lors de la session 2007/2008 à la suite d'une proposition de la commission pour la modernisation de la Chambre des communes⁷, afin de permettre au gouvernement de réagir directement aux événements de la journée ou très récents. La procédure est mise en place pour la première fois le 12 novembre 2007⁸. Ces questions peuvent être posées aux ministres sans être déposées à l'avance (« *without notice* »), lors des quinze dernières minutes d'une séance de questions. Par ailleurs, depuis le 23 janvier 2003⁹ à *Westminster Hall*¹⁰, la procédure des « *cross-cutting questions* » permet d'interroger plusieurs ministères compétents sur un sujet. Quatre séances par session doivent leur être consacrées¹¹. À la Chambre des Lords, une

⁶ Le 9 février 1721 (*Parliamentary History of England*, vol. 7 (1714-1722), col. 1709).

⁷ *Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, Revitalising the Chamber, The role of the backbench Member, First report session 2006/2007*, 20 juin 2007, HC 337, page 28.

⁸ *Hansard* HC Deb. vol. 467, col. 392.

⁹ *Hansard* HC Deb. vol. 398, col. 143 WH.

¹⁰ Il s'agit d'une sorte de seconde Chambre des communes, aménagée en hémicycle afin d'atténuer les affrontements politiques. Même si la participation est assez faible (de 10 à 12 *MPs*, le *quorum* étant fixé à 4), les débats organisés dans cette annexe permettent aux parlementaires de discuter de certains sujets en dehors de la pression gouvernementale et médiatique.

¹¹ La procédure est la suivante : plusieurs membres du gouvernement sont présents. Une première question est posée et le ministre compétent répond. Le parlementaire ayant posé la question peut poser une question supplémentaire et le ministre

procédure importante de questions existe sous la forme des « *unstarred questions* »¹² (avant la session 2006/2007) puis « *questions for short debate* ». Il s'agit d'une question à un membre du gouvernement qui donne lieu à un débat. Elle se distingue d'une motion car il n'y a pas de droit de réponse. Ce type de débat a lieu en dernier lors d'une séance¹³.

Finalement, les questions orales représentent un temps fort de la démocratie britannique et requièrent la présence physique des membres des Chambres et du gouvernement. Il en est de même s'agissant du travail des commissions parlementaires de contrôle (*Select Committees*), lesquelles ne se réunissent et ne mènent des auditions qu'en personne.

C'est pourquoi la crise sanitaire représente un défi particulier en ce qui concerne la continuité de la mission de contrôle des commissions ou du travail législatif. Mais au-delà de ces aspects pratiques, d'importantes questions théoriques sont également soulevées par la modification et l'adaptation des procédures parlementaires.

I. La suspension des Chambres et le travail des commissions de contrôle

Le 23 mars 2020, le Premier ministre Boris Johnson a annoncé les principales mesures de confinement (fermeture des commerces non-essentiels, restriction des événements publics notamment). Le projet de loi subséquent est examiné et adopté par la Chambre des communes le 23 mars¹⁴, par la Chambre des Lords les 24 et 25 mars¹⁵, et reçoit l'assentiment royal dans la foulée¹⁶. Durant ces trois jours, les Chambres ont adapté leurs procédures afin de respecter une distanciation physique entre leurs membres : la présence est réduite au sein des Chambres et le vote est réalisé en petits groupes ; les procédures se tenant à *Westminster Hall* sont stoppées jusqu'à nouvel ordre. Le 25 mars, les Chambres décident de suspendre leurs travaux (*recess*¹⁷) pour les vacances de Pâques, au lieu du 31 mars comme cela était initialement prévu. Les Chambres ne se réuniront à nouveau que le 21 avril.

Pendant cette période, seules les commissions de contrôle continuent leurs travaux à distance ([lettre](#) du *Speaker* de la Chambre des communes du 27 mars 2020). Les membres des *Select*

ayant répondu initialement, ou un autre ministre, peut répondre. Le président de la Chambre appelle ensuite d'autres parlementaires à poser des questions, notamment, des membres de l'opposition. L'auteur de la question initiale peut aussi poser une question supplémentaire. Cette nouvelle procédure n'est pas une série de mini-débats, et chaque intervention doit être courte et aller directement à l'essentiel.

¹² Questions non marquées d'une étoile sur l'ordre du jour. Les questions marquées d'une étoile ont pour but de requérir une information, sans débat.

¹³ Le débat dure alors 1h30.

¹⁴ *Hansard* HC Deb. vol. 674, col. 176.

¹⁵ *Hansard* HL Deb. vol. 802, col. 1794.

¹⁶ *Hansard* HL Deb. vol. 802, col. 1794.

¹⁷ Chaque Parlement (c'est-à-dire la période entre deux élections législatives) est divisé en sessions. Jusqu'en 2010, une session commençait en novembre pour finir à la fin du mois d'octobre de l'année suivante, puis la date de fin de session a été fixée au printemps (avril ou mai) à partir de 2010. Durant ces périodes, un certain nombre de « vacances » sont déterminées, pendant lesquelles les séances du Parlement sont ajournées, c'est-à-dire qu'il ne siège pas. Ces « vacances » sont communément appelées « *recess* », bien que le terme s'applique strictement aux périodes pendant lesquelles la session du Parlement est prorogée. Après chaque session, le discours de la Reine (« *Queen's speech* ») marque le début de la nouvelle session. La période de « *recess* » au sens strict désigne le moment entre deux sessions, entre la prorogation, qui marque la fin de la session, et la tenue du discours de la Reine. La prorogation peut également être prononcée avant une dissolution de la Chambre des communes.

Committees peuvent ainsi procéder par e-mail, appels, ou visioconférence via la plateforme *Zoom*, à la condition que le secrétaire de la commission (*Committee Clerk*) soit mis en copie de chaque communication écrite et que le système de communication soit approuvé par le service en charge du numérique (*Parliamentary Digital Service*).

Le 8 juin 2020, la [décision](#) est prise de poursuivre les travaux à distance jusqu'au 17 septembre.

II. Le travail législatif

S'agissant du travail législatif, à l'issue de la suspension de Pâques, deux motions sont débattues à la Chambre des communes, relatives à l'hybridation de la procédure et au vote à distance, et adoptées le 22 avril¹⁸. L'hybridation signifie que le nombre maximum de députés physiquement présents ne peut excéder 50. Jusqu'à 120 autres *MPs* peuvent assister au débat ou poser des questions *via* la plateforme *Zoom*, et des votes à distance peuvent être organisés. Une liste des affaires « substantielles » ou « essentielles » soumises à l'hybridation est adoptée (il s'agit des débats sur les projets de loi et de leur adoption, des questions aux ministres et des déclarations ministérielles, par opposition au « *non-essential business* », qui peut être reporté).

En application de ces nouvelles règles, un vote à distance historique se tient le 12 mai¹⁹. Certes, la motion débattue n'a qu'une portée limitée (elle fait suite à un débat général sur la Covid-19), mais il s'agit de la première forme de vote à distance à la Chambre des communes. Cette hybridation s'est appliquée jusqu'au 2 juin (les travaux des Chambres étant à nouveau suspendus entre le 20 mai et le 2 juin).

Le 2 juin 2020²⁰, l'hybridation est abandonnée à la Chambre des communes au profit d'un retour physique des députés soumis aux règles de distanciation, dont certains présentant des risques médicaux peuvent être exemptés. Ceux-ci peuvent désigner un collègue qui alors votera par procuration, grâce à une extension des cas prévus par la résolution du 28 janvier 2019. Ces nouvelles règles sont adoptées justement en appliquant la distanciation physique : une longue file de *MPs*, à une distance de deux mètres les uns des autres, s'étend sur plusieurs centaines de mètres à travers le jardin jusqu'à l'extérieur du bâtiment afin de procéder au vote des motions. L'abandon du Parlement virtuel est néanmoins fortement décrié par l'opposition, qui dénonce une mesure précipitée et risquée, mais aussi discriminatoire envers les *MPs* atteints de pathologies. Ces députés sont relativement nombreux, car le 21 juillet²¹, la liste des députés concernés comprend près de 200 noms, soit près d'un tiers de l'effectif de la Chambre. Les opposants à l'abandon du Parlement virtuel s'insurgent également de la venue en séance du ministre Alok Sharma, présentant des signes de fièvre et de malaise physique lors de la deuxième lecture du *Corporate Insolvency and Governance Bill* le 3 juin 2020. Celui-ci sera finalement testé négatif à la Covid-19, mais l'image du ministre manifestement extrêmement fatigué et en sueur au pupitre marquera les esprits.

¹⁸ *Hansard* HC Deb. vol. 675, cols. 80 et 88.

¹⁹ *Hansard* HC Deb. vol. 676, col. 218.

²⁰ *Hansard* HC Deb. vol. 676, col. 757.

²¹ *Hansard* HC Deb. vol. 678, col. 2129.

Le 4 juin, [des mesures ont été adoptées](#) pour que les députés qui ne peuvent pas être présents pour des raisons médicales puissent participer à certaines procédures à distance (questions orales, questions urgentes et déclarations ministérielles). Ces mesures ont été renouvelées le 1^{er} juillet, le 2 septembre et le 22 octobre, avant d'être prolongées jusqu'au 30 mars 2021.

En ce qui concerne la Chambre des Lords, les procédures virtuelles ont été appliquées dès le début du confinement, *via* la plateforme Teams. Depuis le 8 juin²², la Chambre utilise une procédure hybride. Ceci signifie que trois pairs au minimum et trente pairs au maximum peuvent être physiquement présents au sein de la Chambre, contre 50 membres présents virtuellement s'ils se sont précédemment inscrits pour le point de l'ordre du jour concerné. Le vote à distance continue à s'appliquer, contrairement à la Chambre des communes. Un [guide](#) des procédures hybrides a été émis par le *Procedure and Privileges Committee* de la Chambre le 5 juin 2020.

III. Les questions théoriques soulevées par la modification des procédures parlementaires

Au-delà des problématiques pratiques posées par l'hybridation des procédures pendant la période de crise sanitaire, de nombreuses questions théoriques ont été soulevées à l'occasion de ces modifications du droit parlementaire.

En premier lieu, la procédure de modification du droit parlementaire elle-même est digne d'intérêt. Certains aspects de la procédure parlementaire ne nécessitent pas de modification formelle des règlements des Chambres (*Standing Orders*²³) : il s'agit par exemple de la réduction de la présence dans la Chambre. Dans ce cas, un simple accord informel entre les partis suffit. Néanmoins dans d'autres cas, une modification formelle des *Standing Orders* est nécessaire, c'est-à-dire une modification par une majorité de la Chambre elle-même. Afin de procéder plus aisément aux changements requis, la motion du 22 avril²⁴ portant organisation du Parlement hybride attribue au *Speaker* des pouvoirs inédits, dénommés « *Henry VIII powers* » en référence à l'autoritarisme du souverain, lui permettant d'adopter des *Temporary Orders* nécessitant seulement l'accord du *Leader of the House*²⁵. En outre, la motion crée une nouvelle modalité d'organisation des travaux parlementaires, s'apparentant à celle d'un « Bureau » : les *leaders* des trois principaux partis²⁶ peuvent ainsi décider de l'ordre du jour de la Chambre, en lieu et place de la Chambre elle-même.

Ceci confirme, en deuxième lieu, que les droits des parlementaires qui ne font partie ni de la majorité ni des principaux partis d'opposition²⁷ (*backbenchers*) ont été fortement réduits. C'est le cas notamment pour ce qui concerne l'inscription des propositions de loi à l'ordre du jour : cette

²² Motion votée le 4 juin 2020, *Hansard* HL Deb. vol. 803, col. 1449.

²³ Il s'agit de normes écrites adoptées sans procédure particulière par la Chambre concernant la procédure devant elle, notamment la conduite des débats, mais aussi la discipline de ses membres.

²⁴ *Hansard* HC Deb. vol. 675, col. 75.

²⁵ Ministre chargé des relations avec le Parlement

²⁶ Parti conservateur, Parti travailliste et *Scottish National Party*.

²⁷ En vertu du *Standing Order n°14*, 20 jours de séance sont réservés à l'opposition, qui fixe l'ordre du jour en priorité. Bien que seule l'opposition officielle (*Her Majesty's Most Loyal Opposition*) soit théoriquement concernée, celle-ci attribue souvent gracieusement un peu de temps à un ou plusieurs autres partis n'appartenant pas à la majorité.

procédure est très contraignante en temps ordinaire et a été jugée comme « *non-essential parliamentary business* » pendant la crise, ce qui rend la situation du parlementaire isolé encore plus complexe.

Rappelons que le *Standing Order n°14* prévoit que les affaires gouvernementales ont priorité lors de chaque séance. Le *Standing Order n°27* prévoit par ailleurs un droit pour les ministres d'organiser de façon discrétionnaire l'ordre du jour des affaires gouvernementales.

Le *Standing Order n°14* réserve vingt jours aux *leaders* de l'opposition (« *opposition days* »), et treize autres aux propositions des parlementaires, lors desquels les sujets choisis par ceux-ci sont prioritaires par rapport à l'ordre du jour gouvernemental. Ainsi, treize vendredis par sessions sont réservés à l'examen de ces textes (de 9h30 à 14h30). En pratique, les sept premiers vendredis sont consacrés à la deuxième lecture des propositions, les six derniers aux autres étapes de la procédure et à l'examen des amendements des *Lords*. Le texte d'un *MP* se trouvant dans une position inférieure à la septième place est donc dans une situation défavorable. Deux possibilités existent alors.

Si le texte appelé en premier n'est pas particulièrement controversé, la proposition peut être examinée dans le temps restant.

Dans les autres cas, le *MP* peut voir sa proposition examinée en deuxième lecture sans débat à 14h30. La procédure est alors la suivante : le clerc annonce les propositions, et lorsqu'un *MP* crie « objection » lors de l'annonce d'un texte, celui-ci ne peut être étudié en deuxième lecture. L'auteur de la proposition doit alors déterminer un autre vendredi, et pendant l'intervalle de temps dont il dispose, convaincre les membres de la Chambre de l'intérêt de son texte. L'objection est souvent prononcée par un *MP* de la majorité, et si le gouvernement n'appuie pas le texte, les chances que la proposition soit examinée sont infimes. Enfin, le gouvernement peut attribuer du temps supplémentaire un autre jour que le vendredi pour l'examen d'une proposition d'un *MP* lorsqu'il l'estime nécessaire. En pratique, cette opportunité est rarement donnée aux membres de la Chambre.

Ainsi, trois procédures s'offrent au *MP* désireux d'introduire une proposition de loi dénommée *private member's bill*.

La première est celle du scrutin ou *ballot*, régie par le *Standing Order n°14*. Parmi 400 concurrents, vingt *MPs* désignés par le scrutin font la queue pour présenter leur proposition de loi et ont un avantage par rapport aux autres *MPs* qui introduisent un texte de manière autonome. Ce jour-là est organisé un tirage au sort des vingt propositions qui seront discutées les vendredis prévus à cet effet. Le parlementaire en charge du premier texte de chaque séance doit demander un vote de fermeture (« *closure* ») lors de la deuxième lecture avant 14h30, afin d'éviter que ses opposants ne le démantèlent lors des débats. Si les opposants maîtrisent le débat jusqu'à cette heure sans que la question ne soit votée, l'examen du texte est alors ajourné. Le *Speaker* vérifie seulement que les débats sur le texte ont été suffisants avant de le mettre aux voix. Ceci assure que la proposition est transmise à une commission permanente. Une fois cette étape passée, les propositions n'ont aucun droit particulier de priorité par rapport aux autres textes.

La majorité des autres propositions sont présentées selon les procédures des *Standing Orders* n°57²⁸ et 50 (selon la procédure ordinaire, tout membre de la Chambre peut présenter une proposition de loi tant que son but principal n'est pas la création d'une charge publique) et n°23 (« *Ten minute rule* »²⁹) après le tirage au sort. Lors des vendredis prévus à cet effet, la priorité revient aux textes dont l'examen est le plus avancé³⁰, qu'il s'agisse des textes tirés au sort ou des autres propositions de loi³¹. Notons enfin qu'une proposition d'un *Lord* ayant réussi toutes les étapes à la Chambre haute doit être endossée par un *MP* pour pouvoir être examinée par les Communes, mais qu'en général, elle ne sera étudiée qu'après les propositions des membres de la Chambre basse. Ainsi, les propositions des *Lords* connaissent rarement le succès.

Déjà peu enviable, le sort des *backbenchers* ne s'améliore pas pendant la crise sanitaire : le calendrier de présentation des propositions de loi, s'étalant initialement du 13 mars au 10 juillet, a été repoussé plusieurs fois, et est dorénavant fixé à partir du mois de septembre, car la présentation de ces textes n'a pas été considérée comme faisant partie de l'« *essential business* ». La question de la garantie des droits des *backbenchers* est ainsi posée.

En troisième lieu, l'effectivité du contrôle parlementaire a été remise en question. Notamment, certains droits de l'opposition ont dû être mis à l'écart pour des raisons pratiques, comme la tenue des « *opposition days* », qui n'ont pas eu lieu entre le 4 mars³² et le 15 juillet 2020³³, alors que leur rythme habituel est d'une séance par mois. Il en est de même de la procédure des « *topical questions* », laquelle a été totalement interrompue car il n'est pas possible de garantir la présence du ministre destinataire de la question ce jour-là. De même, les travaux de *Westminster Hall*, ont été suspendus jusqu'à nouvel ordre, alors que cette assemblée est censée représenter un lieu de débat moins passionné que la Chambre des Communes elle-même, fortement soumise aux pressions politiques. La Chambre des Lords, en dépit de son caractère non-démocratique, représente un frein solide au pouvoir de la majorité, et est fortement limitée par l'hybridation des procédures qui ne permet qu'à un nombre réduit de pairs de participer.

En dernier lieu, l'effectivité de la discipline partisane est également problématique. Considérée comme un « cauchemar » pour les *whips*, la dispersion des parlementaires sur l'ensemble du territoire permise par le vote par procuration rend leur travail beaucoup plus difficile. Les *whips*

²⁸ Le *Standing Order* n°57 prévoit une présentation ordinaire (« *ordinary presentation* ») de textes après l'examen des propositions admises au *ballot*, ce qui implique que ces textes ne sont presque jamais débattus faute de temps. Ils portent en général sur des sujets peu controversés.

²⁹ La règle des « *10 minutes* » (« *Ten Minute Rule* ») est prévue par le *Standing Order* n°23, pour des textes ayant un impact moindre sur la législation que les propositions soumises au *ballot*. Il s'agit en effet d'attirer l'attention sur un sujet ou sur la nécessité de réviser une législation. L'auteur de la proposition peut alors la défendre dans un bref discours * auquel un opposant peut répondre, lors des séances du mardi et du mercredi après les questions. Lorsque la Chambre vote en faveur du texte, il est admis à passer en première lecture. Le dépôt du texte ne peut avoir lieu avant le 5^e mercredi de la session, et pas avant 10 heures 15 jours de séance avant le jour prévu pour le présenter (ce qui concrètement représente en général 3 semaines). Les parlementaires sont en concurrence pour présenter leurs textes, et la règle est que le premier arrivé est le premier inscrit, même si certaines règles tacites de priorité sont observées.

³⁰ Dans l'ordre : examen des amendements des Lords, 3^e lecture, étape du rapport, passage en commission, et 2^e lecture.

³¹ Parfois, le gouvernement « offre » des textes à certains de ses *MPs*, lorsqu'il n'a pas trouvé le temps de les inscrire à l'ordre du jour par exemple.

³² *Hansard* HC Deb. vol. 672, col. 903.

³³ *Hansard* HC Deb. vol. 678, col. 1523.

sont chargés de la discipline au sein de leur parti, et spécialement de s'assurer de celle-ci lors des votes importants, notamment les *three-line-whip* (vote désigné comme de première importance par le chef du groupe parlementaire). Lorsque les *whips* ne peuvent plus croiser les députés dans les couloirs de *Westminster*, il est plus compliqué de s'assurer personnellement de leur vote. Le manque de discipline partisane ne pose actuellement pas de problème drastique car les textes en discussion ne sont pas de premier ordre, mais on pense aux difficultés qu'il pourrait entraîner lors de votes plus importants, relatifs au *Brexit* par exemple. En outre, les *whips* participent à la fixation de l'ordre du jour lors d'une négociation informelle (« *usual channels* »³⁴) nécessitant une réunion physique. Les *usual channels* virtuels n'ont sans doute pas la même souplesse ni la même efficacité lorsqu'elles sont organisées à distance.

Finalement, le Parlement britannique a pu réagir face aux exigences sanitaires et adapter ses procédures afin d'assurer une continuité minimale de ses travaux. Néanmoins, certaines subtilités de la procédure et de nombreuses modalités du contrôle parlementaire au Royaume-Uni ont été mises de côté lors de la pandémie. Certes, le droit parlementaire moderne s'est forgé en plusieurs siècles, mais une crise qui s'inscrit dans la durée pourrait aussi remettre en cause les traditions et usages en raison de l'impérieuse nécessité. L'effectivité du contrôle démocratique est néanmoins en jeu, et en l'absence de Constitution formelle, les normes du droit parlementaire permettant aux Chambres de représenter un contrepoids face au gouvernement pourraient être remises aisément en question.

³⁴ Expression désignant les relations informelles entre les *whips* des différents partis et les *leaders* de la majorité et de l'opposition. Il s'agit des arrangements et compromis relatifs au déroulement de la procédure parlementaire. Souvent dénoncée par les *backbenchers*, cette collaboration évite dans une certaine mesure les affrontements et accélère le processus législatif.

Suède

Le recours à un cadre constitutionnel flexible

Patricia Jonason^{*}, Thomas Larue^{}**

^{*}Professeure associée de droit public, Université de Södertörn

^{**}Docteur en sciences politiques, Directeur du Secrétariat à l'évaluation et à la recherche du Riksdag

La pandémie de Covid-19 a touché l'ensemble de la société suédoise, y compris le Parlement (Riksdag). En effet, dans un pays où aucun cadre constitutionnel spécifique pour les crises civiles n'est en place, il a été nécessaire de procéder à des ajustements organisationnels concernant la présence physique des députés et la procédure de vote afin de permettre le bon fonctionnement du Riksdag. En outre, pour répondre à la nécessité des organes de l'État d'agir rapidement, une délégation plus large du pouvoir normatif du Parlement au gouvernement a été prévue et le processus d'élaboration de la réglementation a été raccourci. Enfin, la fonction de contrôle du Parlement suédois a été affectée. En effet, l'examen annuel du gouvernement par la commission parlementaire de la Constitution a été temporairement reporté et la commission a initié un examen spécifique de la gestion par le gouvernement de la crise du Covid-19.

I. Adaptation des procédures de vote à la Chambre et du travail dans les commissions

Le 16 mars 2020, les « chefs de groupe » des huit partis ont convenu que seuls 55 députés seraient présents lors du vote dans l'hémicycle du Riksdag. Cette décision ne s'applique qu'à la procédure de vote où normalement aucune règle de quorum n'existe. Pour les autres domaines, tous les députés sont restés officiellement en fonction et ont dû s'acquitter de leurs missions comme d'habitude, par exemple en participant aux réunions des commissions. Avant chaque vote, les partis décident quels membres doivent être présents à la Chambre, de sorte qu'il y a un roulement des 55 membres qui participent à chaque séance de vote (généralement une ou deux fois par semaine). Cet accord a ensuite été prolongé à deux reprises (en avril et en août) pour durer au moins jusqu'au 17 décembre 2020.

Les commissions parlementaires, y compris celle sur l'Union européenne, ont continué à travailler, mais avec la possibilité pour de nombreux députés de se connecter à distance pour certaines réunions. En effet, afin de faciliter les réunions des commissions, la Chambre, après accord avec tous les groupes politiques, a décidé d'élire, le 18 mars 2020, tous les membres du Riksdag comme suppléants de toutes les commissions permanentes, sauf trois : la commission des Affaires constitutionnelles, la commission des Affaires étrangères et la commission de la Défense. Cela faisait partie de l'accord général entre les partis politiques pour assurer la présence de députés dans toutes les commissions.

Le règlement du Riksdag (*riksdagsordningen*, (2014:801), qui s'applique à tous les organes internes, y compris les commissions, ne permettait pas aux commissions de décider formellement (*justering*) à distance de toute proposition formelle (*betänkande ou utlåtande*) de la Chambre. Mais la commission des Affaires constitutionnelles a pris une initiative législative et a proposé une modification¹ de ces règles afin que le Président ou la Chambre (par un vote à la majorité simple) puisse décider que, dans certaines circonstances de crise, les députés puissent participer aux décisions formelles des commissions à distance (par téléphone, Skype ou autres dispositifs numériques sécurisés). Un certain nombre de conditions spécifiques doivent être remplies pour qu'une telle participation ait lieu, notamment que les exigences de sécurité pour le transfert de sons et d'images soient suffisamment élevées pour que la réunion de la commission puisse toujours être considérée comme « fermée » (en Suède, la règle générale est que les réunions des commissions sont réservées aux seuls membres qui y siègent, bien que parfois les commissions décident de tenir des réunions et des auditions publiques). La modification des règles a été approuvée par la Chambre² et est entrée en vigueur le 17 juin 2020.

Dès le 16 avril, pour le vote dans l'hémicycle, les députés ont pu s'asseoir là où ils le désiraient et ont pu ainsi garder leurs distances alors qu'en temps normal, les députés ont des sièges nominatifs et les enregistrements et programmes de vote électronique sont associés à un siège particulier.

Effet imprévu de la réduction susmentionnée du nombre de députés votants, les erreurs de vote sont devenues exceptionnellement rares. Auparavant, les procédures de vote pouvaient donner lieu à des résultats inattendus. Par exemple, au cours de la période du 3 avril 2019 au 11 mars 2020, les « fausses majorités » ont réussi de justesse à gagner au moins 13 votes sur des résolutions (*tillkännagivanden*) qui allaient à l'encontre des partis du gouvernement, alors qu'aucune décision de ce type n'a été prise depuis mars 2020.

II. Élargissement de la délégation du pouvoir normatif du Parlement au gouvernement

Les spécificités de la pandémie de Covid-19, et notamment l'imprévisibilité de son évolution, ont mis en évidence la nécessité pour les organes de l'État de pouvoir prendre rapidement des mesures permettant de lutter contre la propagation du virus. En effet, le législateur a fait l'analyse suivante : « il est [...] important qu'il existe un cadre juridique permettant au gouvernement de prendre rapidement les décisions nécessaires dès que le besoin s'en fait sentir ». Il n'existe pas de disposition constitutionnelle pour les crises civiles en Suède et donc pas de mécanisme spécifique donnant au gouvernement un pouvoir extraordinaire dans de telles circonstances³.

En outre, les possibilités déjà existantes pour le Riksdag de déléguer au gouvernement la possibilité d'adopter « les règlements (*föreskrifter*) nécessaires pour une protection appropriée contre les infections et pour la protection des individus »⁴ – comme indiqué dans la loi sur les maladies

¹ Cf. bet. 2019/20:KU16.

² Cf. rskr. 2019/20:315.

³ Prop. 2019/20:155, p. 9.

⁴ Chapitre 9, Section 4.

contagieuses – ont été considérées comme peu claires dans leur portée et comme insuffisantes pour faire face aux situations provoquées par la pandémie⁵.

La voie choisie alors pour remédier à cette lacune juridique était double : parallèlement à l'élargissement du champ d'application de la loi sur les maladies contagieuses afin de permettre l'applicabilité de la loi à la nouvelle pandémie, le gouvernement a initié l'introduction d'amendements législatifs pour élargir temporairement la délégation de pouvoir du Parlement au gouvernement sur la base de cette loi⁶. L'ambition du gouvernement - qui souhaitait des dispositions lui donnant une large marge de manœuvre⁷ - a néanmoins été revue à la baisse. En effet, le Conseil de législation, chargé du contrôle constitutionnel de la quasi-totalité des propositions de loi, a critiqué le « caractère vague et les dispositions trop larges » de celle-ci⁸. Le Conseil souhaitait au contraire une disposition détaillée contenant une liste de mesures potentielles à prendre. L'avis juridiquement non contraignant du Conseil de législation a été suivi par le gouvernement dans sa « proposition au Riksdag ». Après modification, la loi, dans un article 6a ajouté au chapitre 9, a énuméré cinq types de mesures spécifiques et une sixième catégorie de « nature similaire » :

- 1) Les restrictions temporaires concernant les rassemblements ;
- 2) La fermeture temporaire des centres commerciaux et autres lieux de vente ;
- 3) La fermeture temporaire des lieux sociaux et culturels tels les bars, boîtes de nuit, restaurants, cafétérias, salles de gym et installations sportives, bibliothèques, musées et lieux de rencontres publics ;
- 4) La fermeture temporaire ou restrictions des transports ou d'utilisation d'infrastructures comme les ports, aéroports, gares routières ou ferroviaires ;
- 5) La possibilité temporaire d'échanges commerciaux ou de redistribution de médicaments ou de matériel de protection et d'autres équipements médicaux pour les prestataires de soins privés ou autres acteurs privés ;
- 6) Les mesures temporaires de nature similaire.

La référence dans la loi aux situations où « on ne peut pas attendre une décision du Parlement » a permis de délimiter de manière plus précise les situations où il pouvait y avoir transfert des pouvoirs normatifs à l'exécutif. Cette phrase a été introduite afin de prendre en considération les remarques soulevées par la commission des Affaires constitutionnelles (*konstitutionsutskottet*)⁹.

En résumé, « la proposition du gouvernement signifie que la délégation du pouvoir normatif dans la loi sur les maladies contagieuses [a été] complétée par de nouvelles dispositions donnant au gouvernement le droit de promulguer certaines dispositions spécifiques qui [étaient] nécessaires pour

⁵ Cf. Prop. 2019/20:155: p. 12.

⁶ Nous reviendrons sur la procédure suivie plus loin dans cet article.

⁷ C'est-à-dire la possibilité d'adopter des règlements "concernant les relations entre les individus et l'État (det allmänna) qui ont trait aux obligations incombant aux individus ou qui empiètent sur la situation personnelle ou économique des individus, mais uniquement si cela est nécessaire pour lutter contre la propagation du virus qui provoque la Covid-19". Prop. 2019/20:155, p.1.

⁸ Lagrådets yttrande 2020.04.06, Prop. 2019/20:155, p. 38.

⁹ Cf. yttr. 2019/20:KU8y, p. 15

lutter contre l'actuelle épidémie de coronavirus »¹⁰.

La délégation de pouvoir a néanmoins été entourée de plusieurs mécanismes de contrôle.

Premièrement, la délégation a été limitée à trois mois maximum. La période de validité (*giltighetstiden*) des mesures adoptées devait être adaptée à cette période et cesser au plus tard en même temps que les dispositions permettant la délégation.

Deuxièmement, les mesures à prendre sur la base de la délégation temporaire ne pouvaient pas porter atteinte aux droits fondamentaux énoncés dans le catalogue des droits et libertés de la Constitution et qui ne peuvent être restreint qu'au moyen d'un texte législatif¹¹. Par conséquent, les mesures prises ne pouvaient jamais conduire à une intervention physique forcée (*påtvingat kroppsligt ingrepp*), ni à une restriction de la liberté de circulation¹².

Troisièmement, les mesures prises devaient être adéquates, nécessaires et proportionnelles, tout en assurant le respect des principes d'objectivité¹³.

Quatrièmement, la législation prévoyait de soumettre chaque décision prise par le gouvernement au Riksdag pour examen. Cela devait être fait immédiatement après l'adoption de la décision, c'est-à-dire le jour même de l'adoption ou au plus tard le lendemain¹⁴. Cette présentation devait être faite au moyen d'une proposition sur laquelle le Parlement devait prendre position. Si le Parlement faisait la même appréciation que le gouvernement, l'ordonnance s'appliquait jusqu'à la fin de la période de validité. Si le Parlement avait une position différente du gouvernement concernant la nécessité des mesures, le Riksdag avait la possibilité de retirer la délégation de pouvoir par le biais d'une loi ou d'adopter une loi annulant ou remplaçant l'ordonnance¹⁵.

Enfin, la loi amendée contenait des dispositions relatives à la possibilité d'introduire un recours dans le cas de décisions administratives concernant les particuliers¹⁶. La nouvelle disposition de la loi sur les maladies contagieuses, qui a cessé de s'appliquer dès le 30 juin 2020, devait permettre au gouvernement suédois de prendre des mesures drastiques comme la fermeture des bars, restaurants, aéroports, ports et centres commerciaux et de décider la répartition des matériels et équipements médicaux. Le législateur a tenu à souligner que « l'élargissement de la portée de la délégation proposée [...] ne signifie pas que des compétences extraordinaires ont été attribuées [au gouvernement], qui s'écarteraient de ce qui est prévu par la Constitution »¹⁷. Il est intéressant de noter

¹⁰ Prop. 2019/20:155, p. 20. Il est intéressant de noter que les travaux préparatoires soulignent que "...dans l'appréciation de ce qui est nécessaire pour maintenir un contrôle efficace de la maladie (smittskydd) afin de lutter contre la propagation du virus, l'évaluation des autorités compétentes doit être d'une importance cruciale". Ibid.

¹¹ Id., p. 38.

¹² Id., p. 17. Une décision concernant le couvre-feu nécessiterait une loi.

¹³ Id., p. 18.

¹⁴ Id., p 21-22 qui se réfère à prop. 2003/04:30, p. 244-245. Dans le texte final, l'expression "dès que possible" (*snarast*) a été remplacée par "immédiatement" (*omedelbart*). Cf. prop. 2019/20:155, p. 40.

¹⁵ Id., p. 28.

¹⁶ Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif si cela est nécessaire pour se conformer à l'art. 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une autorisation d'appel est néanmoins requise pour introduire un recours contre la décision prise par le premier degré de juridiction.

¹⁷ Prop. 2019/20:155, p. 20.

que la délégation du pouvoir normatif pour lutter contre la propagation du coronavirus a été conçue comme une utilisation par le Parlement « dans les limites constitutionnelles [...] de la possibilité de déléguer le pouvoir normatif au gouvernement »¹⁸.

III. Raccourcissement de la durée de la procédure législative

Une autre façon de prendre rapidement les mesures nécessaires pour lutter contre la propagation du coronavirus a consisté à réduire la durée de la procédure législative. Comme mentionné plus haut, il n'existe pas de mécanisme de crise civile dans le paysage constitutionnel suédois. La Constitution et le règlement du Riksdag font preuve toutefois d'une certaine souplesse autorisant ainsi une accélération du processus législatif. En effet, « la Constitution est [...] conçue de manière à offrir des possibilités d'accélérer la prise de décisions et l'édition de règles qui peuvent notamment être utilisées en cas de crise »¹⁹.

Les possibilités d'accélérer le processus législatif concernent à la fois les phases pré-parlementaires et parlementaires de la procédure. La flexibilité ne concerne toutefois pas le nombre d'étapes qui doivent être suivies (à l'exception de la consultation du Conseil de législation) et toutes doivent être respectées. La flexibilité ne concerne que les délais, c'est-à-dire le temps que chaque étape peut prendre.

A. La phase de préparation des textes et la procédure consultative

Dans le cadre de la procédure législative ordinairement suivie, celle-ci est précédée d'une procédure pré-parlementaire dont la responsabilité incombe au gouvernement. En effet, par le biais de sa lettre de mission (*kommittedirektiv*), le gouvernement décide des contours de la question juridique à examiner et à qui la tâche sera confiée (commission parlementaire, commission d'enquête ou enquêteur individuel). Enfin et surtout, c'est au gouvernement qu'incombe de mener la procédure conduisant à la soumission d'un projet de loi au Riksdag. La responsabilité de la conduite de la phase pré-parlementaire de la procédure législative est définie dans la Constitution à l'article 2 du chapitre 7 de la Constitution qui prévoit que « lors de la préparation des affaires gouvernementales, les informations et avis nécessaires sont recueillis auprès des autorités publiques concernées. Les informations et avis sont aussi, en tant que de besoin, recueillis auprès des collectivités territoriales. Les groupements et les particuliers ont également, dans la mesure requise, la possibilité de faire connaître leur opinion »²⁰.

Les exigences consistant en la consultation des organismes et autres parties prenantes susmentionnés et qui s'appliquent entre autres à l'élaboration des propositions de textes de loi, peuvent être considérées comme correspondant à des exigences de diligence et plus particulièrement à l'exigence de fournir des éléments d'information adéquats au décideur (le gouvernement en l'occurrence). Ces exigences ont également pour fonction de « [fournir un retour précieux et permettre](#)

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Id.*, p. 8.

²⁰ Tel que modifié le 7 décembre 2010.

au gouvernement d'évaluer le niveau de soutien qu'il est susceptible de recevoir ».

Le fait que le Riksdag soit un parlement monocaméral explique l'importance du mécanisme consultatif dans la procédure législative. En principe, le délai accordé aux acteurs consultés pour présenter leurs observations doit être raisonnable. Selon les lignes directrices, ce délai ne devrait normalement pas être inférieur à trois mois²¹. « Toutefois, il n'y a aucune exigence formelle quant à la durée de la période de consultation et 24 heures peuvent être suffisantes en cas d'urgence »²². Si la durée du délai imparti aux acteurs consultés est importante pour la qualité de la procédure de consultation, le nombre et la sélection de ces acteurs doit également être pris en considération. En effet, comme le Conseil de législation l'a indiqué au cours de la procédure législative qui a conduit à l'introduction de modifications dans la loi sur les maladies contagieuses, « lorsqu'il est jugé nécessaire de n'accorder qu'un très court délai de consultation, il est d'autant plus important de disposer d'un nombre satisfaisant et d'une sélection adéquate d'acteurs à consulter »²³.

B. La phase d'examen de constitutionnalité par le Conseil de législation

Cette étape peut avoir lieu aussi bien pendant la phase pré-parlementaire que pendant la phase parlementaire, car la procédure de présentation d'un projet de loi au Conseil de législation peut être initiée à la fois par le gouvernement et par une commission du Riksdag (article 21 de la Constitution). Ce mécanisme « ne s'applique toutefois pas si l'examen par le Conseil de législation [...] a pour effet de retarder le traitement de la loi de telle sorte qu'il en résulte un préjudice grave (article 21-3 de la Constitution). Cela signifie que l'organe chargé du contrôle de la constitutionnalité de la loi, composé des juges des deux juridictions suprêmes suédoises, peut être mis hors-jeu pour des raisons d'urgence si le gouvernement - ou une commission chargée de rédiger une proposition de loi le décide. La procédure législative suivie au printemps 2020 pour l'adoption de la *loi sur la suspension temporaire des activités dans le domaine scolaire en cas d'événements extraordinaires en temps de paix*²⁴ constitue une bonne illustration de l'application par la commission parlementaire de l'Éducation, en charge du dossier, de la dispense de demander un avis au Conseil de législation²⁵.

C. La période de dépôt des motions

Même au stade de la motion, le dispositif constitutionnel permet de raccourcir la durée de la procédure législative. Le délai de présentation d'une contre-proposition (*motionstiden*) est régi par le règlement du Riksdag. Selon l'article 12 du chapitre 3 de la Constitution, les motions relatives à un projet de loi ou à une pétition peuvent être introduites dans les quinze jours suivant le jour où le texte a été notifié à la chambre. Toutefois, selon l'article 13, si un projet de loi ou une pétition doit être traité en urgence, le Riksdag peut décider, sur proposition du gouvernement ou de l'organe parlementaire qui a présenté la pétition, d'un délai plus court s'il estime que des raisons particulières le justifient. La réduction du délai de dépôt des contre-propositions « devrait être un phénomène

²¹ Selon la proposition handboken Ds 1997:1, p. 34.

²² J. Ribb, "Om beredning, kungörelse och ikraftträdande av författningar i kristid", SvJT 2020, p. 535.

²³ Prop. 2019/20:155, p. 37.

²⁴ Lag om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid.

²⁵ Bet. 2019/20:UbU25, p. 10-11. La dérogation a été décidée le 18 mars 2020 à l'unanimité politique et motivée par la nécessité imminente de permettre aux écoles de fermer dès le 23 mars.

purement exceptionnel »²⁶. Qui plus est, ce mécanisme « ne doit jamais être complètement mis hors-jeu »²⁷, et un délai d'une journée minimum est exigé. Une bonne illustration de la réduction du délai de dépôt de motions est la procédure législative suivie pour la modification de la loi sur les maladies contagieuses au printemps 2020. Le gouvernement a motivé la réduction de la période de dépôt des motions en déclarant qu'« il est de la plus haute importance que le gouvernement ait la possibilité d'édicter urgemment des ordonnances [...] portant mesures adéquates pour atténuer les effets de la propagation généralisée du virus qui provoque la covid-19²⁸ » et a obtenu la réduction de la période de dépôt des motions à un jour.

Il est possible de raccourcir la durée de la procédure législative à ses différents stades : en réduisant la procédure consultative, en écartant l'examen de la proposition de loi par le Conseil de législation et en réduisant le délai de dépôt des motions. La modification de la loi sur les maladies contagieuses (2004:168) a par exemple pu être effectuée en dix jours, délai qui comprend le renvoi du projet de loi au Conseil de législation pour examen. La procédure consultative n'a pas été la seule en l'occurrence à se dérouler rapidement puisque le Gouvernement, le Conseil de législation et le Parlement ont aussi agi très vite. Quoi qu'il en soit, le Conseil de législation a critiqué le déroulement de la procédure de consultation, tant en raison du délai (les acteurs consultés avaient eu seulement 24 heures - avec pour point de départ un samedi soir - pour envoyer leurs commentaires,) qu'en raison du nombre restreint d'acteurs sélectionnés pour la consultation²⁹. Le Conseil a ainsi exprimé des préoccupations relatives au respect des exigences constitutionnelles posées pour la préparation des textes (*beredningskravet*)³⁰.

IV. Examen des actions du gouvernement en cas de crise civile

L'article 4 du chapitre 1 de la Constitution prévoit que « Le Riksdag contrôle le gouvernement et l'administration du Royaume ». C'est à ce titre qu'il existe plusieurs outils constitutionnels de contrôle de l'action du gouvernement. L'un d'eux est l'examen par la commission des Affaires constitutionnelles qui est fait tout au long de l'année et donne lieu à deux rapports débattus au Riksdag. La mission de la commission consiste à examiner la manière dont les ministres du gouvernement exercent leurs fonctions et gèrent les affaires du gouvernement est prévue par la Constitution (articles 1 et 2, chapitre 13 de la Constitution). Ces dispositions prévoient que la commission doit, chaque fois qu'il y a lieu de le faire et au moins une fois par an, informer le Riksdag de ce qu'il juge utile.

Le 24 mars 2020, la commission a décidé de reporter son examen régulier du gouvernement jusqu'à nouvel ordre en raison de l'épidémie de coronavirus. La commission a alors estimé que, compte tenu de la situation qui prévalait du fait du coronavirus, ses travaux sur l'examen du gouvernement devaient être reportés. La commission a donc décidé de ne pas tenir d'audition dans le cadre de l'examen réalisé habituellement au printemps, et que l'examen reprendrait son cours dès

²⁶ Prop. 1973:90, p. 541.

²⁷ Ibid.

²⁸ Prop. 2019/20:155, p. 9.

²⁹ Id., p. 37.

³⁰ Ibid.

qu'il pourra être effectué sous des formes plus adéquates.

Le 4 juin 2020, la commission des Affaires constitutionnelles a décidé de reprendre ses activités d'examen. Conformément au calendrier établi, une décision concernant les auditions aurait dû être prise après l'ouverture de la session du Riksdag le 8 septembre (ces auditions ont été reprises ultérieurement et ont débuté en octobre 2020).

Le 26 juin, la commission des Affaires constitutionnelles a commencé à planifier son examen de la gestion de la crise du coronavirus par le gouvernement. Les partis en son sein ont convenu que l'examen ne devrait pas se limiter aux notifications (*KU-anmälan*) soumis à la commission, mais devrait aussi porter sur l'exercice du pouvoir gouvernemental dans une perspective constitutionnelle plus large.

Le 24 septembre 2020, la commission des Affaires constitutionnelles a discuté de la manière dont le gouvernement a traité certaines questions durant la pandémie³¹ et a proposé d'établir un bilan des mesures prises par le gouvernement dans les domaines suivants : (a) la préparation de « projets de loi rapides », (b) la consultation de la commission des Affaires européennes, (c) les mesures visant à garantir la disponibilité d'équipements de protection et d'autres fournitures médicales, (d) les mesures visant à coordonner l'accès aux unités de soins intensifs, (e) les mesures visant à étendre les tests et le traçage des infections, (f) l'introduction d'une limite de participation aux rassemblements et aux manifestations publiques, (g) l'introduction d'une ordonnance concernant les soins pour les personnes âgées et (h) l'introduction de l'enseignement à distance dans le système scolaire.

La Commission a examiné la nature de la crise et, plus particulièrement, la préparation par le gouvernement de la procédure consultative pour les « projets de loi rapides » (*propositioner i kristid*). Cela a été fait, par exemple, en 2009³², lorsque la commission a examiné le traitement et la préparation par le gouvernement de projets de loi en temps de crise - crise bancaire suédoise de 1990-1994, crise financière mondiale de 2008-2009 et crise pandémique de 2009 due au virus H1N1 (ou grippe porcine) - afin de tirer des conclusions.

Selon la commission, les procédures de préparation ont généralement bien fonctionné pendant ces crises, notamment parce qu'elles offrent une marge de flexibilité et de rapidité d'exécution, tout en permettant de recueillir l'avis des organes compétents. L'expérience de ces trois crises a montré que les délais de la procédure consultative ont été, parfois considérablement, raccourcis. Mais cela découle de la nature urgente caractérisant généralement une crise. Parfois, la soumission de projets de loi au Conseil de législation a été omise au motif qu'une procédure de consultation retarderait le processus législatif, ce qui entraînerait un préjudice considérable.

Enfin, en ce qui concerne les contacts entre le gouvernement et le Riksdag avant de proposer une réduction du délai pour déposer une contre-proposition (*följdmotionstiden*), l'examen de la commission constate que la pratique habituelle n'a pas été pleinement respectée. La commission a souligné qu'il est important que le gouvernement finalise ces contacts en amont de telles propositions

³¹ Cf. l'article 5 du protocole 2020/21:3 de la commission parlementaire de la Constitution.

³² Cf. bet. 2009/10:KU10, pp. 45-78.

de réduction de délai, ainsi que l'importance du fait que ces « projets de loi rapides » contiennent des justifications concernant les propositions de réduction des délais.

L'adaptation du fonctionnement interne du Riksdag lui a permis de fonctionner sans difficulté au cours de la crise sanitaire. Pour autant qu'on puisse l'évaluer, il semble que les outils juridiques dont disposent les acteurs étatiques aient été suffisants au regard des mesures que ces acteurs souhaitaient prendre pour faire face aux situations générées par la pandémie de Covid-19³³. Certains problèmes concernant l'actuel dispositif juridique de préparation (*författningsberedskap*) ont néanmoins été identifiés par Jonsson Cornell, tels que la fragmentation de la réglementation, l'augmentation des risques de conflit de normes, le manque d'efficacité et autres vulnérabilités³⁴. En outre, on peut se demander si le cadre juridique suédois est suffisant pour faire face à une pandémie encore plus grave.

Il y a dix ans, une commission d'enquête du Parlement (*Grundlagsutredningen*)³⁵, qui avait examiné la Constitution dans son ensemble, a suggéré la mise en place d'un mécanisme donnant des pouvoirs (législatifs) extraordinaires au gouvernement en temps de crise civile. La proposition de la commission a cependant été rejetée par le gouvernement après avoir été l'objet de critiques au cours de la phase consultative de la procédure législative³⁶. La pandémie de Covid-19 donne l'occasion de réfléchir de manière approfondie – bien qu'à titre préliminaire – à la « révision des conditions préalables à une action législative en cas de crise civile »³⁷. L'État suédois se doit de disposer d'outils juridiques solides et adéquats si des situations de pandémie particulièrement sérieuses ou autres crises civiles se produisent. Toutefois, trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité d'un cadre constitutionnel souple donnant au gouvernement une marge de manœuvre lui permettant de gérer une crise civile au fur et à mesure de son évolution et, d'autre part, la nécessité de sauvegarder les libertés démocratiques, est un exercice délicat.

Au fur et à mesure que les nouvelles enquêtes – issues de la commission « Corona »³⁸ et de l'examen entamé par la commission des Affaires constitutionnelles – seront achevées, il sera possible d'évaluer de manière plus précise la nécessité éventuelle de modifier le dispositif juridique de préparation ou de revoir la répartition du pouvoir normatif entre le Gouvernement et le Parlement.

³³ Il est intéressant de noter à ce propos qu'à notre connaissance la délégation de pouvoir normatif permise par la réforme de la loi sur les maladies contagieuses n'a pas été mise en œuvre pendant les trois mois de son existence.

³⁴ Anna Jonsson Cornell, "Författningsberedskap i praktiken - en kommentar med anledning av lagen om ändring i smittskyddslagen, Svensk Juristtidning, p. 377.

³⁵ Cf. SOU 2008:125.

³⁶ Prop. 2009/10:80, p. 207.

³⁷ Cf. yttr. 2019/20:KU8y, p.16.

³⁸ Le 30 juin 2020, le gouvernement suédois a nommé une commission d'enquête pour évaluer les mesures prises pour limiter la propagation du Covid-19. Outre son président, un ancien juge aux multiples mérites (il fut président de la Cour administrative suprême et juge à la Cour de justice de l'Union européenne), ont été nommés sept universitaires et membres de la société civile (parmi lesquels un prêtre). La commission d'enquête doit remettre son rapport final d'ici février 2022. Deux rapports intermédiaires doivent être présentés, l'un le 30 novembre 2020 et l'autre le 31 octobre 2021. Le premier rapport intermédiaire porte sur la propagation du virus dans le secteur de la santé et sur la protection sociale des personnes âgées.

Union européenne

Un Parlement à distance

Gabriel Richard-Molard

Docteur en droit européen, travaille au Parlement européen*

La crise de COVID-19 a imprimé une marque profonde sur la pratique parlementaire européenne. Elle continue de le faire, et au moment où ces lignes sont écrites, tout porte à penser qu'elle le fera encore longtemps.

Le Parlement européen a néanmoins vite réagi aux défis que l'épidémie fait peser sur son fonctionnement. Par voie de deux décisions successives les 2 et 9 mars 2020, il a pris plusieurs initiatives d'urgence, la principale consistant à mettre en place un dispositif de débat et de vote à distance. Ces mesures d'adaptation ont pu prendre également d'autres formes, comme la mise en route d'une réforme du règlement intérieur de l'institution. Basée sur un volet exécutif et sur une réponse législative, la réponse institutionnelle du Parlement européen dévoile en filigrane le caractère intrinsèquement *sui generis* de la démocratie parlementaire européenne : la variété des solutions développées retranscrit le caractère proportionnel et consensuel de ses méthodes de fonctionnement.

À l'instar d'autres assemblées, ces mesures ont pour objectif de répondre aux défis démocratiques, organisationnels et sanitaires que la COVID-19 implique. Il s'agit pour le Parlement européen d'assurer la continuité de ses travaux tout en préservant la sécurité sanitaire des acteurs, à savoir naturellement celle des mandataires politiques mais également celle des équipes assurant son fonctionnement. Ces mesures de continuité se traduisent par l'usage de dispositifs à distance, qui ont un impact certain sur le travail parlementaire dans son ensemble.

La réaction du Parlement européen à la crise peut être divisée en deux catégories. D'une part, l'action des autorités exécutives du Parlement pour assurer la continuité institutionnelle immédiate. Il s'agit ici des mesures d'adaptation édictées par la Présidence du Parlement, sa Conférence des Présidents (COP), sa Conférence des Présidents de Commissions (CCC), son Bureau et ses questeurs. D'autre part, la réponse législative et réglementaire, qui vise à adapter ses règles internes et s'articule principalement autour du groupe de travail sur le règlement intérieur, groupe émanant de la Commission pour les affaires constitutionnelles (AFCO)¹. Ces deux catégories méritent une attention séparée qui fera donc l'objet d'une présentation spécifique.

* La contribution scientifique défendue par l'auteur dans le présent article représente son avis personnel et ne saurait en aucun cas exprimer une position officielle du Parlement européen.

¹ La compétence d'AFCO sur l'interprétation du Règlement Intérieur du Parlement européen (RIPE) est décrite à l'Annexe 6 RIPE.

I. Mesures réglementaires

A. Mesures générales de la Présidence du Parlement européen et de son Bureau

La crise de la COVID-19 confronte les exécutifs des Assemblées à un dilemme politique : respecter les compétences et les droits des membres individuels en période de crise tout en évitant que les activités parlementaires² ne deviennent vectrices de contagion dans l'enceinte des institutions concernées et, finalement, l'empêchent de fonctionner totalement.

À ce dilemme, le Parlement européen par la voix de son président et sur la base des compétences exécutives liées à la fonction³, apporte une réponse les 2 et 9 mars 2020⁴ par voie de décision. Son action s'appuie alors sur les compétences exécutives du Président (article 22 § 5 du règlement intérieur (RIPE)) qui établit que la présidence est responsable de la sécurité et de l'inviolabilité des bâtiments du Parlement, ainsi que sur un avis du service médical. En l'espèce, il convient de reconnaître que la force majeure soutient également la validité des mesures entreprises.

C'est sur la base de cette décision⁵ que le Président prend dès le mois de mars un éventail de mesures jugées nécessaires pour juguler l'épidémie au sein du Parlement : l'institution ferme, les déplacements et les arrivées depuis les zones contaminées sont limités, voire interdits. Sur le volet parlementaire, la décision engage le Parlement vers la numérisation de son travail en chargeant le Secrétaire général d'assurer la portabilité numérique des travaux de toutes les instances du Parlement⁶. Par la suite, le port du masque est rendu obligatoire dans tous les lieux de travail du Parlement le 8 mai⁷, le contrôle obligatoire de température corporelle le 15 juin, un centre de dépistage interne au Parlement⁸. La grande majorité de ces mesures a été prorogée par une décision du Bureau en date du 25 novembre 2020⁹ jusqu'au 31 mars 2021.

Dans ce contexte de limitation de l'accès aux lieux de travail et de la mobilité des acteurs parlementaires, la question du siège du Parlement refait surface, puisque pour limiter la contagion et pour répondre aux obligations sanitaires, les députés, les équipes parlementaires et les fonctionnaires ne peuvent plus se déplacer que difficilement entre la Belgique et la France. Ainsi, depuis mars 2020, aucune session n'a pu se tenir à Strasbourg alors que les traités prévoient la tenue de 12 sessions plénières par an dans la capitale alsacienne.

² Et notamment le fait que les députés européens en règle générale se déplacent entre leur circonscription et les lieux de travail du Parlement de manière hebdomadaire, augmentant considérablement ainsi le risque épidémiologique.

³ Article 22 par. 5 RIPE : « Le Président est responsable de la sécurité et de l'inviolabilité des bâtiments du Parlement européen. ».

⁴ Cette décision est reconduite à l'identique par voie de décision le 26 mars, 29 avril, 28 mai, 24 juin

⁵ Dans la pratique, cette décision, validée politiquement par la Conférence des présidents est actualisée chaque mois et à cette occasion éventuellement modifiée pour y ajouter des éléments.

⁶ Dernier paragraphe d'introduction : « Les outils informatiques doivent, dans toute la mesure du possible, remplacer les réunions physiques et contribuer dès lors à permettre au Parlement d'exercer ses fonctions essentielles » Référence : DV1202751FR.

⁷ Document PE644.381/QUEST.

⁸ Document PE657.899/BUR.

⁹ Document PE660.654/BUR.

Bien que les députés européens ne soient pas liés à Bruxelles (même si certains y demeurent à résidence), la quasi-totalité des acteurs administratifs et politiques du Parlement sont résidents belges et donc sujets sur la période soit à une interdiction de voyage, soit à une quarantaine à l'aller et au retour (ce qui constitue *de facto* une forme d'interdiction de voyager ou à tout le moins une incitation très forte en ce sens). Par ailleurs, au-delà des questions liées à la mobilité des personnes, la mise en place du mécanisme de vote à distance¹⁰, où le télétravail est autorisé et conseillé, la tenue officielle de la session à Strasbourg se serait soldée certainement par un absentéisme très marqué et donc l'affaiblissement de la légitimité de la capitale alsacienne comme siège de l'institution.

À ce propos, le bureau du Parlement a tenté de rétablir le lieu de session à Strasbourg dans une communication du 13 juillet 2020¹¹. Celle-ci présente un dispositif en ce sens, qui vise à réduire les risques de contagion en prescrivant notamment une limitation du nombre des personnels présents sur place et des services. Elle fait suite aux protestations diplomatiques de la France et précède la lettre du Président français du 27 septembre 2020 rappelant le rôle du siège strasbourgeois. Bien qu'il ne nous soit pas donné de juger de l'intention développée dans cette communication, celle-ci peut apparaître comme une réponse diplomatique à une situation très complexe considérant que la tenue des sessions plénières à Bruxelles contrevient aux traités européens. Il apparaît toutefois que tant que les opérations de vote peuvent être menées à distance, le déplacement des députés vers Strasbourg est largement compromis. Problème insoluble, car tant que la situation sanitaire n'est pas stabilisée dans tous les États de l'Union, le dispositif de vote à distance est susceptible de continuer à être appliqué et de rendre facultative leur présence dans la capitale alsacienne.

Un certain creux épidémiologique avait pourtant laissé envisager un assouplissement des mesures prises par le Parlement. La deuxième vague a finalement conduit à renforcer les mesures en application, comme en témoigne par exemple la décision du président le 29 octobre 2020¹². La présence des membres au Parlement a été interdite¹³, à l'exception des trilogues ou de certains élus, comme les présidents de Commission. De plus, toutes les réunions physiques au sein des bâtiments du Parlement ont été interdites. Cette décision a également eu pour conséquence de fermer le registre d'émargement des membres jusqu'au 23 novembre, alors que le reste de ces mesures ont été appliquées jusqu'au 1^{er} décembre.

B. Mesures d'adaptation du travail législatif : les lignes directrices d'application par la Conférence des Présidents de Commission

Le travail au Parlement européen s'articule très largement autour des travaux menés par les commissions parlementaires. Au nombre de 27¹⁴, ces commissions préparent les documents législatifs soumis au vote de la session plénière du Parlement européen. La mise en œuvre de la décision du Président du Parlement qui concernait de manière générale et indéterminée le Parlement

¹⁰ Le vote à distance, qui implique que toutes les opérations de vote sont effectuées numériquement, est aussi appelé mécanisme de vote hybride car il permet aussi la participation physique dans certains cas réduits.

¹¹ Document PE653.525/BUR.

¹² Document PE660.561/BUR.

¹³ Document PE 654.720.

¹⁴ 23 Commissions parlementaires ordinaires (AFET ayant deux sous commissions) et 4 commissions parlementaires spéciales dont les travaux ont débuté sous le mandat 2019-2024.

dans son ensemble doit néanmoins procéder d'un acte séparé, notamment pour avancer sur les détails précis des dispositifs de vote qui est au cœur de l'activité parlementaire. C'est l'objet des lignes directrices d'application de la décision par la conférence des présidents de commission (CCC)¹⁵.

Le document daté du 8 avril 2020 vient appuyer la décision du bureau du Parlement sur la modification des modalités de vote dans le cadre de la séance plénière (amendement du 20 mars 2020 modifiant la décision du Bureau du 3 mai 2004 concernant les modalités de vote) en prévision de la session plénière du 26 mars 2020. Lignes directrices sans valeur contraignante, il ne constitue pas néanmoins une base légale pour les opérations en commission parlementaire mais plutôt une série d'indications, à charge ensuite aux secrétariats des commissions de les mettre en œuvre selon leurs pratiques propres qui tendent souvent à différer. Néanmoins, les éléments généraux présentés ci-dessous constituent assurément la base de la pratique parlementaire sur la période.

D'un point de vue général, il est rappelé dans le document que la procédure de séance plénière dans des circonstances exceptionnelles¹⁶ est l'étalon des procédures des commissions parlementaires. Le principe guidant le scrutin est celui d'avoir un vote séparé sur les amendements aux textes législatifs et un vote final intervenant postérieurement au vote sur les amendements¹⁷. Les principes relatifs à la participation au vote sont les suivants : tous les votes, qu'ils soient issus de membres présents physiquement (cela a toujours été possible sauf pendant la deuxième vague) ou virtuellement, doivent opérer par courriel ; les membres suppléants doivent être notifiés en amont du vote et ainsi recevoir en avance les bulletins relatifs à une session de vote organisée en commission parlementaire ; la vérification des quorums se fait en début de séance sur la base des membres présents et votants¹⁸.

En ce qui concerne l'établissement des listes de vote, le document est extrêmement technique. Il rappelle les principes usuels des constitutions de listes de vote, interdisant le vote séparé sur les amendements de compromis¹⁹, ainsi que les amendements oraux sur la base de la *lex specialis* prévue dans le RIPE²⁰. Il faut par ailleurs rappeler que ces listes de vote prennent une dimension particulière dans les débats au Parlement européen. Premièrement, dans le cadre des majorités souvent fluctuantes en raison de la représentation proportionnelle, la discipline de groupe joue moins que dans les parlements nationaux et, par conséquent, les listes de votes sont étudiées par chaque bureau parlementaire. Deuxièmement, le fait que le vote n'ait pas lieu en présence physique implique que les parlementaires ne peuvent se fier aux messages visuels de séance (pouce levé, baissé par les rapporteurs de chaque groupe indiquant la consigne de vote). La liste de vote est donc étudiée et travaillée individuellement par les bureaux parlementaires.

La procédure de vote dans des circonstances exceptionnelles, telle que décrite dans les lignes directrices, est représentative de la pratique pour tous les votes pris dans la période. Elle est, bien sûr,

¹⁵ Lignes directrices de la Conférence des Présidents de Commissions Parlementaires (CPCC), 8 avril 2020, PE639.592v03.

¹⁶ Le terme « circonstances exceptionnelles » fait référence à la dénomination adoptée par le groupe de travail sur le règlement intérieur dans l'optique de la préparation de sa réforme.

¹⁷ Point 1 et 2 des lignes directrices CCC.

¹⁸ Points 3, 4, 5 et 6 des lignes directrices CPCC.

¹⁹ Point 7.4 des lignes directrices CPCC.

²⁰ Article 180 par. 6 RIPE.

adaptée pour les votes en session plénière, puisque ce ne sont pas les secrétariats de commission parlementaire mais les services de la séance plénière qui assurent dans ce cas-là, la réception, la validation et le recollement des votes.

La nouvelle procédure de vote se déroule uniquement par courriel²¹. Tous les votes procèdent d'un appel nominal, c'est-à-dire que le vote sur chaque amendement est public et que les résultats des votes individuels sur chaque élément de la liste de vote est rendu public²². Cela diffère des votes classiques de plénière qui ne sont, en règle générale, que par appel nominal si un groupe de députés en fait la demande.

À l'ouverture du vote, les députés dont les noms auront été communiqués au secrétariat de la commission parlementaire par les groupes politiques référents, reçoivent une liste de vote à remplir et à renvoyer depuis l'adresse du parlementaire, par courriel au secrétariat de la commission parlementaire qui assure le recollement. Cette liste de vote correspond à un seul texte et les textes sont votés en deux sessions de vote, d'abord les amendements et, ensuite, le vote final. Il faut ici noter une différence importante avec les votes de session plénière. Si une procédure identique de vote a été mise en place dans les premières semaines du printemps 2020, une page dédiée sur l'intranet du Parlement européen permet d'éviter l'envoi de pièces jointes par courriel et de voter sur un portail dédié sécurisé où les députés remplissent directement leur liste de vote. En session plénière, les votes ne portent pas sur un seul texte par session de vote mais sur un ensemble ou « *batch* », que les services de la séance plénière constituent selon le nombre total de votes à effectuer pendant la semaine de session. La séquence logique, à savoir le vote sur les amendements et le vote final, est bien sûr maintenue.

II. Mesures législatives : adaptation du règlement intérieur du Parlement

Suite au vote en session plénière du 26 mars 2020, avec pour la première fois l'introduction du vote par voie électronique, le Parlement européen a chargé début avril son « groupe de travail dédié au règlement intérieur » de travailler sur des pistes de réformes pour adapter son fonctionnement à des circonstances exceptionnelles qui l'empêcheraient de fonctionner normalement.

L'objectif de ce groupe était de produire pour l'été 2020 des propositions de modifications susceptibles de faire l'objet d'un rapport parlementaire amendant le RIPE. Les discussions du groupe de travail se sont organisées autour de plusieurs sujets et sur la méthodologie choisie. Le RIPE devait-il être modifié article par article ou, au contraire, dédier un article particulier aux circonstances exceptionnelles, quitte à lui donner une application transversale ? C'est finalement cette dernière approche qui a été privilégiée et permis d'aborder diverses questions comme, par exemple, la définition des circonstances exceptionnelles, leur impact sur les règles normales de fonctionnement, ou encore la question démocratique centrale de la réforme, à savoir les modalités de contrôle des actes de l'exécutif parlementaire sur la période.

²¹ Et ce même si durant la période, à l'exception des semaines 44 et 48, la présence des députés intervenant était permise.

²² A l'exception des votes secrets dont la tenue suit une procédure spéciale.

Le rapport finalement attribué à Gabriele Bischoff (S & D, DE) a été présenté à la commission AFCO le 10 juillet et voté le 12 octobre 2020 en commission parlementaire. Il sera confirmé lors de la session plénière de décembre 2020. Il ajoute au RIPE un nouvel article 237 qui s'articule autour de trois parties.

L'article 237 a, intitulé « *mesures exceptionnelles* », s'applique aux situations où le Parlement européen ne peut fonctionner de manière conventionnelle ni respecter ses obligations et doit déroger temporairement à ses modes classiques de fonctionnement afin de pouvoir poursuivre ses activités. Ceci n'est néanmoins possible que sous réserve des conditions de validité des critères de la force majeure (soit l'extériorité de l'évènement, son caractère imprévisible et irrésistible). Par ailleurs, c'est le Président du Parlement européen qui engage cet article s'il juge d'un danger certain ou de l'impossibilité pour l'institution de se réunir conformément à ses modalités classiques de travail.

Les mesures prises par le Président sont alors soumises à un contrôle renforcé par la Conférence des Présidents (qui regroupe les exécutifs des groupes politiques) et par les députés eux-mêmes qui peuvent, par le biais d'un seuil moyen (10 % des députés²³), obtenir un vote à l'ouverture de la session plénière suivante, portant sur l'approbation de la mesure (et non sa révocation ou son annulation). L'annulation *de facto* d'une décision de la présidence prend effet uniquement à la fin de la session plénière et ce pour éviter, entre autres, de faire annuler des décisions touchant à la session pendant laquelle le vote se tient.

L'article 237 b a pour titre « *perturbation de l'équilibre politique au sein du Parlement* » et permet au Président d'aménager la participation à distance de certains membres appartenant soit au même groupe politique, soit éventuellement au même ensemble géographique si leur absence involontaire perturbe durablement l'équilibre politique au sein du Parlement.

L'article 237 b permet d'introduire le régime de participation à distance tel que prévu par le nouvel article 237 c. Ce dispositif se base, en grande partie, sur l'expérience des premiers mois de procédure à distance et garantit notamment le caractère individuel du vote et le respect de la capacité des députés à s'exprimer librement en séance plénière. Il prévoit que le Président du Parlement peut autoriser le régime de participation à distance, cela permettant à tous les députés d'exercer une partie de leurs droits par le truchement d'outils de connexion à distance. L'article prévoit néanmoins que les droits qui ne peuvent être exercés par ce biais sont sujets à des aménagements pour lesquels la Présidence envisage un dispositif précis. L'article 237 d, dernier article de la réforme, prévoit qu'à des fins de respect de la distanciation physique entre les députés présents au Parlement, toutes les salles utilisées pour la session plénière sont considérées comme faisant partie collectivement de l'hémicycle.

S'il fallait donner un satisfecit en matière d'adaptation, le Parlement européen en obtiendrait certainement un. La réaction rapide de l'autorité exécutive, la mise en place en quelques jours d'une

²³ Article 179 RIPE.

architecture de vote et de participation à distance, tout cela en accord avec les groupes politiques principaux, sont autant de points à ajouter à une gestion efficace tant sur le plan réglementaire de court terme que sur la perspective législative donnée par la réforme du règlement intérieur introduite par le rapport Bischoff.

Il faudra néanmoins s'interroger plus longuement sur d'autres éléments qui n'ont pu malheureusement faire l'objet d'une étude plus approfondie dans le présent article. Les mesures que le Parlement a mises en place, sa réponse exécutive et législative soulèvent un grand nombre de questions fondamentales quant à la légalité des dispositifs mis en place de manière intérimaire spécifiquement sur leur adéquation aux principes fondamentaux de la démocratie parlementaire, à savoir le respect des compétences individuelles des députés, élus par les citoyens européens. Ces questions, comme celles de l'étude de la proportionnalité des mesures, de la base juridique permettant de modifier le règlement intérieur en période de crise²⁴, de l'indépendance numérique des procédures de votes notamment par l'obligation d'internalisation des outils ou encore du respect des obligations de transparence telles qu'inscrites dans le code de conduite des Membres du Parlement à l'heure des réunions de travail dématérialisées, devront faire l'objet d'une étude plus approfondie qui complétera la présentation factuelle des outils d'adaptations telle que réalisée dans la présente analyse.

²⁴ Rappelons à titre d'illustration que plusieurs constitutions nationales comme la constitution belge ou espagnole interdisent des modifications de leurs lois fondamentales en période d'exception.

Protéger les députés et le personnel, assurer la continuité des activités et mettre en œuvre une solidarité concrète

Klaus Welle

Secrétaire général du Parlement européen

Les mesures prises pour contenir la propagation de la Covid-19, y compris les restrictions imposées par les États membres, ont représenté un défi majeur pour la démocratie parlementaire. Cela concerne en particulier les efforts visant à préserver les pouvoirs législatifs et budgétaires, ainsi que le contrôle politique. Cela est particulièrement vrai pour le Parlement européen : une Assemblée multinationale et multilingue unique en son genre, composée de 705 membres, élus dans 27 États membres. Dès le début de la pandémie, le Parlement européen a dû prendre diverses décisions, souvent sans précédent, visant à minimiser le risque pour les députés et le personnel, tout en veillant à ce que cette institution reste en mesure de poursuivre ses activités essentielles. Cela a permis au Parlement de jouer pleinement son rôle en adoptant toutes les mesures requises au niveau de l'Union pour répondre à la crise engendrée par la pandémie et en atténuer l'impact.

Les décisions ont été prises par le Président et les organes directeurs du Parlement, en particulier le Bureau. En ce qui concerne les fonctions opérationnelles administratives et le personnel du Parlement, des mesures ont été mises en place par le Secrétaire général.

En ce qui concerne la participation à distance, le déploiement d'une solution complexe et multilingue - qui nécessiterait normalement des mois, voire des années, d'élaboration - a été mise en place en quelques semaines seulement. De mars à novembre 2020, le système de réunion à distance a été utilisé pour plus de 1 680 réunions avec plus de 138 000 participants au total, permettant ainsi aux parlementaires d'exercer pleinement leurs fonctions.

Un système de vote à distance a été conçu conformément aux dispositions pertinentes de la loi électorale et du statut des députés. Le système est en place depuis mars 2020 et son utilisation est prolongée jusqu'à fin mars 2021. Il a été constamment mis à jour et amélioré. De mars à novembre 2020, il a permis 355 séances de vote et 4 575 opérations. En plus de permettre la participation et le vote à distance, le Parlement européen a dû faire face aux défis d'une institution multilingue et ouverte. Cela concerne, entre autres l'interprétation de l'accueil des visiteurs. Des plans ont été mis en œuvre pour accroître l'interprétation pendant la pandémie et des programmes en ligne spécifiques pour les visiteurs ont été mis en place.

Dans l'ensemble, l'institution a fait preuve d'un degré élevé de résilience et de capacité d'adaptation et de transformation. Les efforts collectifs des députés et du personnel ont permis de maintenir la « Maison de la démocratie européenne » opérationnelle, et de lui permettre ainsi de jouer pleinement son rôle pour répondre à la crise pandémique dans l'intérêt des citoyens.

Les mesures prises pendant la crise s'articulent autour de trois axes et objectifs, à savoir protéger les députés et le personnel, assurer la continuité des activités et mettre en œuvre une solidarité concrète dans les États membres d'accueil.

I. Protection des députés et du personnel

- Mesures immédiates

Afin de contenir la propagation du virus, d'éviter que le Parlement ne devienne un centre de contamination du virus et d'assurer la continuité des activités, le Secrétaire général a chargé tous les services de prendre des mesures immédiates à partir du 24 février 2020. Ces mesures concernaient notamment les points suivants :

- des procédures sanitaires renforcées et des conseils aux députés et au personnel, y compris des adaptations du système sanitaire interne ;
- des mises à jour régulières sur la propagation du virus et la communication sur les mesures préventives du service médical (concernant notamment l'éloignement physique et le lavage des mains) ;
- des instructions au personnel du Parlement ayant voyagé dans les zones les plus touchées ;
- des conseils aux députés qui prévoyaient de voyager ou avaient voyagé dans les zones les plus touchées.

Afin de prémunir les fonctions essentielles du Parlement des perturbations, le Président a décidé, le 2 mars 2020, de prendre un certain nombre de mesures d'urgence avec effet immédiat. Le 8 mars, le Secrétaire général a placé tout le personnel appartenant à un groupe à risque, soit en régime de télétravail, soit en réaffectation à un poste moins exposé.

Le 11 mars, tous les directeurs généraux ont été chargés par le Secrétaire général de mettre en place un régime de télétravail à 70 % pour tout le personnel dont la présence n'était pas indispensable. À la lumière de l'évolution de la pandémie, cette mesure a été révisée le 15 mars, permettant un régime de télétravail à 100 % pour tout le personnel dont la présence physique n'était pas indispensable. Des lignes directrices similaires ont été adressées par les questeurs aux députés, leur recommandant de mettre en place des dispositifs de télétravail pour leurs assistants parlementaires accrédités (APA) et d'autres membres du personnel.

- Mesures d'atténuation des risques

Lors de sa réunion du 27 avril, sur proposition du Secrétaire général, le Bureau a approuvé des mesures visant à atténuer le risque d'infection pour les députés et le personnel participant physiquement aux réunions. Ces mesures concernent l'éloignement physique et la réduction de la présence physique d'une part, et les prescriptions de sécurité sanitaire d'autre part.

Objectif	Mesures
Réduire la présence physique / assurer l'éloignement physique	Poursuite du télétravail de l'administration, mais avec un pourcentage réduit de personnel pour limiter la présence physique dans les bâtiments
	Un seul assistant parlementaire par bureau
	Éloignement physique dans toutes les zones, y compris les salles de réunion
	Liaison du système de vote électronique de l'hémicycle à la salle PHS 3C050 pour assurer l'éloignement physique
	Détermination du nombre maximum de personnes autorisées dans les points de restauration et autres espaces communs
Renforcer la sécurité sanitaire	Port obligatoire du masque communautaire par tous, sauf pour les personnes seules au bureau
	Contrôle obligatoire de la température corporelle à toutes les entrées du Parlement
	Contrôle obligatoire du personnel des entreprises extérieures, y compris des chauffeurs pour les livraisons, en ce qui concerne le port de masques et la température corporelle
	Port permanent de gants et de masques pour le personnel de nettoyage
	Protocoles de santé et de sécurité pour les chambres d'hôtel (seuls les hôtels respectant les protocoles seront recommandés aux parlementaires)

Outre le renforcement des mesures d'éloignement physique, des mesures préventives ont été mises en place. Ces mesures ont complété et renforcé celles déjà en place, à savoir une hygiène des mains méticuleuse et répétitive, notamment en évitant de se toucher les yeux, la bouche, des mesures concernant la toux et les éternuements ; la distanciation sociale ; le nettoyage des surfaces fréquemment touchées ; la gestion des cas de contamination et des cas contacts.

- Mesures renforcées d'atténuation des risques

À partir de mi-septembre 2020 et tout au long du mois d'octobre, la situation pandémique s'est fortement détériorée en Europe, en particulier en Belgique, l'un des États membres accueillant le Parlement. Le nombre total de cas confirmés dans ce pays est passé de 125 605 le 1^{er} octobre à 442 181 le 31 octobre. Au cours de ce mois, de loin le pire mois depuis le début de la crise, cet État a affiché le pire taux cumulé sur 14 jours de cas de Covid pour 100 000 habitants, avec 1 631 cas.

À la lumière de ces développements dramatiques, les autorités fédérales et régionales belges ont renforcé les interventions dites « non pharmaceutiques » (NPI). Celles-ci comprenaient, entre autres, des fermetures partielles (fermeture de bars et de restaurants, etc.), l'obligation du télétravail et des mesures préventives plus strictes, comme le port de masques dans tous les espaces publics.

Dans ce contexte, le 26 octobre, le Secrétaire général a donné instruction à toutes les directions générales d'appliquer le télétravail à 100 % pour tout le personnel dont la présence physique n'était pas absolument nécessaire. Le 27 octobre, le Président a modifié sa décision relative à la Covid-19 en vue de réduire encore la présence physique dans les locaux du Parlement. En conséquence et jusqu'à fin novembre 2020, toutes les réunions des organes directeurs du Parlement, des commissions plénières, ordinaires et extraordinaires et des groupes politiques ont été tenues à distance, sans présence physique de personnes autres que le président de séance et le personnel indispensable.

Au cours des premières semaines de novembre, les restrictions imposées par les gouvernements fédéraux et régionaux belges ont commencé à avoir un premier impact positif. Au cours de la période de sept jours allant du 6 au 12 novembre, le taux de nouveaux cas confirmés a diminué de 47 %. Les hospitalisations ont également diminué de 22 %. Le facteur de reproduction est tombé dans l'ensemble du pays en dessous de 1, plus précisément à 0,861.

Compte tenu de ce qui précède, lors de sa réunion du 23 novembre 2020, le Bureau a approuvé les mesures d'atténuation des risques suivantes pour permettre la présence physique des députés aux réunions officielles à partir de décembre, tandis que le personnel peut continuer à télétravailler et que toutes les autres prescriptions en matière de prévention et de sécurité sanitaire demeurent en vigueur :

- introduction du télétravail à 100 % pour les collaborateurs des groupes politiques. Si nécessaire, possibilité pour les groupes politiques de notifier avant une semaine donnée une liste d'exemptions pour des personnes considérées comme indispensables, limitée à 15 % de leur équipe ;
- exigence d'une moyenne de 80% de télétravail pour les assistants des députés chaque mois ; un seul collaborateur par député présent dans les locaux du Parlement à un moment donné ; invitation des députés à augmenter le régime de télétravail de leur personnel jusqu'à 100% ;
- passage de 1,5 à 2 mètres de la distance physique dans l'hémicycle et salles de réunion ;
- obligation pour les députés et leur personnel qui ont été testés positifs à la Covid-19 d'informer immédiatement le service médical du Parlement, afin d'assurer une recherche de contact adéquate ;
- port du masque obligatoire dans les voitures officielles du Parlement à tout moment ;
- port du masque obligatoire lors des réunions avec présence physique à tout moment, y compris lors des prises de parole (cette disposition ne s'applique pas aux députés qui président les réunions et aux députés qui prennent la parole en séance plénière s'ils utilisent le pupitre) ;
- mise à disposition de tests antigéniques rapides à partir du 1^{er} décembre, en plus des tests PCR, comme mesure de sécurité sanitaire supplémentaire pour les réunions de longue durée comme les trilogues.

II. Tests et vaccination

À partir du 13 mai 2020, des tests dans les laboratoires locaux ont été mis à la disposition des députés qui avaient besoin d'un résultat négatif au test de SRAS-CoV-2 afin d'éviter l'obligation d'observer une quarantaine à leur retour dans leur pays de résidence. En outre, comme l'a décidé le Bureau en septembre, une installation de tests PCR sur place dans les locaux du Parlement a été mise en place en deux semaines seulement. Le centre de dépistage a commencé à fonctionner à partir du 5 octobre 2020, offrant une capacité de 200 à 350 tests par jour.

Conformément aux mesures renforcées d'atténuation des risques approuvées par le Bureau le 23 novembre, les tests antigéniques rapides (TAR) ont été introduits à compter du 1^{er} décembre pour les réunions de longue durée comme celles des trilogues. Il est important de rappeler que les TAR ne peuvent et ne doivent pas remplacer les tests PCR. Les TAR ne sont pas aussi sensibles et précis que les tests PCR, qui sont aussi capables de détecter de minuscules quantités du virus SRAS-CoV-2. Néanmoins, les tests TAR peuvent détecter des « super-contaminateurs » potentiels avec un degré d'infectiosité très élevé.

Depuis décembre 2020, en attendant l'approbation des premiers vaccins par les autorités réglementaires européennes compétentes, les États membres se préparent à de vastes campagnes de vaccination. 2021 sera une année de transition au cours de laquelle le Parlement européen devrait se concentrer sur la vaccination tout en respectant les mesures de sécurité sanitaire et d'atténuation des risques.

Le service médical du Parlement suit la situation de près et a demandé aux autorités de santé publique de participer activement aux campagnes dans les trois lieux de travail (Strasbourg, Bruxelles, Luxembourg). En Belgique, le Parlement est en train d'acquiescer le statut de centre de vaccination accrédité Covid-19, l'un des quatre seulement à Bruxelles. Cela lui permettrait de lancer une campagne de vaccination en coordination et en parallèle avec les autorités fédérales et régionales tout en réduisant la charge sur système de santé belge.

III. Continuité des activités

Depuis l'apparition du virus, le Secrétaire général a demandé aux services de mettre en place un plan d'urgence approprié et d'assurer la continuité des activités, c'est-à-dire que les fonctions essentielles du Parlement restent opérationnelles. Les services ont été chargés d'élaborer des solutions pour faciliter la participation des députés aux activités du Parlement dans les situations où ils ne peuvent pas physiquement assister aux réunions. Ces solutions techniques avaient pour objectif de permettre aux députés d'écouter les débats, de demander la parole, d'intervenir en réunion avec interprétation et de voter.

- Participation à distance

Le déploiement d'une solution complexe et multilingue aurait normalement pris plusieurs mois,

voire des années. Les services du Parlement ont accéléré les tests techniques spécifiques nécessaires pour permettre le déploiement immédiat du système qui a été utilisé avec succès, pour la première fois, pour les réunions extraordinaires de la Conférence des présidents le 19 mars et du Bureau le 20 mars. Du 19 mars au 30 novembre, le système de réunion multilingue à distance a été utilisé pour plus de 1 680 réunions avec plus de 138 000 participants au total. Depuis octobre, les services du Parlement déploient une nouvelle version de la plateforme. Elle comprend des améliorations de la qualité sonore et une option multi-vues pour renforcer l'interactivité des discussions.

Depuis la deuxième session plénière d'octobre, les députés peuvent également intervenir à distance depuis les bureaux de liaison du Parlement (EPLD) dans les États membres. L'évaluation globale des toutes premières sessions plénières hybrides est positive. Aucun problème technique majeur n'a été signalé en ce qui concerne des retards dans les interventions, la qualité du streaming ou les connexions.

- Vote à distance en plénière

L'article 6 de la loi électorale prévoit que les députés votent à titre individuel et personnel. Ils ne sont liés par aucune instruction et ne reçoivent pas de mandat impératif. De même, l'article 3 §1, du statut des députés prévoit que le vote a lieu à titre individuel et personnel.

Conformément à ce qui précède, l'article 186 du règlement du Parlement européen (RdP) sur le droit de vote prévoit que ce droit est personnel et que les députés votent individuellement et en personne. L'article 187 du RdP sur le vote habilite le Président à décider à tout moment que les opérations de vote se fassent au moyen d'un système de vote électronique.

L'article 192 du règlement, relatif à l'utilisation du système de vote électronique, prévoit, dans son §1, que le Bureau établit des instructions déterminant les modalités techniques d'utilisation du système de vote électronique. En conséquence, la décision du Bureau du 3 mai 2004 relative aux règles de vote, telle que modifiée, fixe les modalités techniques du vote électronique.

Compte tenu des restrictions imposées par les États membres, y compris en matière de déplacements, le Bureau a décidé, lors de sa réunion du 20 mars 2020, de revoir ses règles de vote afin de permettre aux députés de voter à distance. Cette révision était nécessaire pour permettre au Parlement d'adopter les mesures urgentes proposées par la Commission européenne dans le cadre de la réponse coordonnée de l'Union à la Covid-19.

Les nouvelles dispositions prévoient une dérogation temporaire pour des raisons de santé publique, sur décision du Président, afin de permettre le vote par une autre procédure de vote électronique, avec des garanties adéquates pour assurer que les votes des députés sont individuels, personnels et libres, conformément aux dispositions de l'acte électoral et du statut des députés. Les parlementaires reçoivent par voie électronique, à leur adresse électronique officielle, un bulletin de vote qui est renvoyé, dûment rempli, de leur adresse électronique à la boîte aux lettres fonctionnelle du Parlement concerné. Le système de vote à distance est en place depuis mars 2020 et son

application est prolongée jusqu'à fin mars 2021. Le système a été progressivement mis à niveau et amélioré sur le plan technique. Il permet de disposer d'un outil sûr pour assurer la capacité opérationnelle du Parlement dans le contexte actuel d'urgence de santé publique.

- Le vote à distance dans les commissions parlementaires

Les commissions parlementaires jouent un rôle clé en permettant au Parlement d'exercer sa fonction législative et budgétaire, ainsi que ses pouvoirs de contrôle et de définition des priorités politiques de l'institution. Il est donc essentiel de préserver leur fonctionnement, en particulier en temps de crise, lorsqu'une législation sectorielle est nécessaire.

Le 8 avril 2020, des lignes directrices sur le vote à distance ont été approuvées par la Conférence des présidents des commissions. Cela a permis l'adoption de positions des commissions sur des dossiers clés.

Une application de vote électronique *iVote* a été déployée dans les commissions pour permettre le traitement à distance de listes de vote complexes. L'outil permet la création d'une liste de vote numérique et la soumission de bulletins de vote à distance. L'outil s'appuie toutefois sur une infrastructure informatique externe. En conséquence, les services du Parlement ont commencé à travailler sur une solution alternative, entièrement développée en interne. Le nouvel outil ("*EP Vote*") fournit une solution sécurisée, propriété du Parlement. Il assure un contrôle total des flux de données et du stockage. *EP Vote* est progressivement déployé en donnant la priorité aux commissions qui ne disposent pas encore d'une application de vote à distance. Selon le planning incluant les deux premières semaines de décembre 2020, l'application a été testée avec succès et utilisée dans 10 commissions parlementaires.

- Améliorer les capacités de télétravail et les flux de travail numériques

L'infrastructure du réseau a été immédiatement renforcée, le déploiement d'ordinateurs "hybrides" a été accéléré et le soutien informatique renforcé. Ces dispositifs permettent de travailler à distance comme sur un ordinateur de bureau. Ils fonctionnent également comme un téléphone *via* une application dédiée. Divers outils ont été mis à la disposition des députés et du personnel pour des réunions virtuelles. Il s'agit notamment d'installations multipoints accessibles par ordinateur qui peuvent être réservées comme une salle de réunion, d'un outil multi-dispositifs permettant d'organiser des réunions plus petites et sensibles en utilisant l'infrastructure propre du Parlement et d'un outil multi-dispositifs pour les réunions plus importantes et moins sensibles fonctionnant dans le Cloud.

En parallèle, les travaux administratifs ont été numérisés dans la plus large mesure possible. Cela concerne à la fois les applications et les services destinés aux députés et au personnel. Compte tenu des besoins accrus en matière de télétravail, le Bureau a décidé, le 11 mai 2020, d'équiper tous les députés de trois ordinateurs par bureau et chaque membre du personnel d'un ordinateur hybride. Au 9 décembre, plus de 10 000 ordinateurs hybrides ont été déployés. Afin d'améliorer le bien-être du personnel pendant le télétravail, les services responsables ont évalué les besoins du personnel en

matière d'équipements de télétravail supplémentaires. Cela concerne en particulier les écrans externes, les claviers, les souris et les chaises ergonomiques. Le personnel qui en avait le plus besoin pouvait recevoir ces articles à partir des stocks existants. 2 326 écrans, 2 069 claviers, 1 968 souris et 378 chaises ergonomiques ont été distribués jusqu'au mois de novembre.

- Capacité d'interprétation

Une institution multilingue où 705 membres peuvent s'exprimer librement dans leur langue maternelle repose largement sur l'interprétation. Le Parlement assure l'interprétation depuis et vers les 24 langues officielles de l'Union.

La pandémie actuelle entrave les capacités d'interprétation de l'institution en raison de plusieurs facteurs. Il s'agit notamment des restrictions imposées par les États membres, qui rendent pratiquement impossible aux interprètes indépendants de se rendre régulièrement sur les lieux de travail du Parlement, ainsi que des mesures sanitaires mises en place sous la direction du service médical du Parlement. Ces mesures ont réduit la capacité d'interprétation disponible de l'infrastructure en limitant le nombre d'interprètes travaillant dans les salles de réunion et donc le nombre de langues.

À la lumière de ce qui précède et afin de permettre aux députés d'exercer pleinement leur mandat tout en protégeant les interprètes, plusieurs actions ont été menées pour augmenter les capacités d'interprétation pendant la pandémie. Ces actions vont du renforcement de l'infrastructure technique globale (par exemple, l'installation de cabines d'interprétation mobiles) à l'interprétation à distance, un domaine dans lequel le Parlement devient une référence et un organisme de normalisation au niveau mondial.

- Des visites en ligne du Parlement européen

Le Parlement réalise des efforts considérables dans les services qu'il offre aux visiteurs. Le rendement de ces investissements est inestimable. Il a entraîné une augmentation constante du nombre de visiteurs de toute l'Europe et au-delà, une participation accrue aux dernières élections européennes. Surtout, il contribue à renforcer le sentiment d'appartenance des citoyens au projet européen et donc à renforcer l'identité européenne.

Dans ce contexte, afin de compenser la suppression de toutes visites physiques tout en soutenant les députés dans leurs activités de communication, les services du Parlement ont développé une offre en ligne pour les visiteurs. Cette offre comprend des conférences en ligne pour les groupes à la demande des députés. Les séminaires sont adaptés à la langue et aux besoins spécifiques du public. Ils expliquent le travail et les pouvoirs du Parlement et offrent une opportunité de discussion avec les députés.

Les séminaires européens pour la jeunesse, qui sont organisés depuis 2016, ont été transformés en webinaires. De plus, une visite virtuelle du siège du Parlement à Strasbourg est disponible en 24 langues sur le site internet des visiteurs du Parlement. De même, une application est disponible au

téléchargement pour guider les visiteurs en ligne dans les locaux du Parlement à Bruxelles.

Sur demande, du matériel supplémentaire est aussi disponible en ligne, comme par exemple une présentation sur le Parlement depuis l'hémicycle de Bruxelles, organisée pour l'édition en ligne de la Journée de l'Europe 2020.

- Événements en ligne et hybrides

Depuis l'apparition de la pandémie en Europe, les services du Parlement ont dû transférer un certain nombre d'événements vers le numérique. Il s'agit notamment de l'édition 2020 de l'événement européen de la jeunesse (EYE), des événements liés à la Journée de l'Europe, des événements et activités autour du discours sur l'état de l'Union européenne, ainsi que d'un certain nombre d'événements organisés par les bureaux de liaison du Parlement au niveau national.

La réorganisation de ces événements a dû se faire rapidement. Leur conception et leur mise en œuvre ont été adaptés afin de tenir compte de la nature spécifique de l'environnement en ligne, tant en termes de solutions techniques que d'implications sur le contenu et le format. Malgré ces contraintes, le résultat s'est avéré globalement très positif.

Soixante activités interactives sous différents formats ont été organisées pour l'édition en ligne de l'EYE, avec 140 intervenants. Alors que 13 000 participants étaient inscrits pour l'EYE 2020 à Strasbourg, l'EYE en ligne a enregistré 3,7 millions de vues de vidéos et 29 000 engagements. Lors de l'EYE 2018, 10 000 participants avaient assisté en moyenne à un minimum de quatre activités sur les deux jours de l'événement ; pour l'EYE online, 18% des participants ont assisté à deux activités et 39% ont assisté à trois à cinq activités.

L'édition en ligne de la Journée de l'Europe a permis d'en assurer la couverture médiatique dans les 27 États membres. Le Parlement est apparu dans près de 1 150 nouvelles dans les médias en ligne ouverts de l'Union, et des images ont été diffusées sur 24 chaînes de télévision.

IV. Mesures de solidarité concrètes

Plusieurs mesures de solidarité ont été mises en œuvre vis-à-vis des États membres d'accueil. Ces mesures ont permis de venir en aide aux personnes dans le besoin tout en soutenant les secteurs particulièrement touchés par la crise, notamment celui de la restauration et de l'hôtellerie.

- Strasbourg

Parmi les mesures prises, on peut citer les suivantes :

- production de nourriture à des fins caritatives. Jusqu'à 500 repas quotidiens ont été préparés dans les locaux du Parlement pour le personnel médical et les personnes dans le besoin, du 29 avril au 31 juillet 2020 ;
- la préparation de repas caritatifs a repris le 9 novembre et est prévue jusqu'à fin juin 2021 ;
- mise à disposition d'un centre de dépistage Covid-19 dans le bâtiment Louise Weiss du Parlement, du 11 mai au 3 juillet 2020, en accord avec la préfecture de la région Grand-Est et l'agence régionale de santé (ARS).

- Bruxelles

La coopération a été mise en œuvre selon trois axes :

- fourniture quotidienne d'un maximum de 1 000 repas au personnel médical et aux autres personnes dans le besoin jusqu'à fin juillet 2020 et de 500 repas depuis début novembre 2020 jusqu'à fin juin 2021;
- mise à disposition d'une partie séparée du bâtiment Helmut Kohl du Parlement comme abri pour 107 femmes en situation vulnérable jusqu'à la fin du mois d'août ;
- transport par le service de voitures du Parlement des repas aux associations caritatives, ainsi que le transport du personnel médical bruxellois qui a des difficultés à trouver un transport après les gardes de nuit.

En outre, depuis son ouverture le 1^{er} septembre et jusqu'à fin octobre, des concerts ont été organisés à l'heure du déjeuner dans le jardin des citoyens du Parlement. En plus de représenter une offre intéressante pour les communautés locales, les concerts ont permis de soutenir des musiciens classiques.

- Luxembourg

Jusqu'à 500 repas quotidiens ont été préparés dans les locaux du Parlement au Luxembourg pour le personnel médical et les personnes dans le besoin, du 29 avril à fin juillet 2020. La production de repas caritatifs a repris le 13 novembre et devrait se poursuivre jusqu'au 30 juin 2021.

Le Parlement a réussi à s'adapter aux changements spectaculaires engendrés par la pandémie. Il a pu s'appuyer sur les plans d'urgence existants pour poursuivre la numérisation, permettant l'introduction sans heurts de régimes de télétravail d'ampleur, de vote à distance et d'outils de débat et de participation en ligne.

De plus, dans l'environnement dynamique, multilingue et multiculturel qui caractérise le Parlement, les réunions physiques sont une partie essentielle du processus de travail. Sans ces réunions, « l'esprit de corps » du Parlement, soutenu par les nombreux européens qui viennent de tout notre continent pour y travailler ensemble, est sérieusement réduit.

Cela ne signifie pas que le Parlement doit revenir et reviendra à ce qu'il était avant la crise. La pandémie a révélé comment les outils numériques peuvent élargir et même améliorer le dialogue avec les partenaires extérieurs, ainsi qu'avec les parlementaires du monde entier.

La technologie a également permis d'ouvrir de nouveaux canaux de communication avec les citoyens. Cela a permis de rapprocher l'institution de ces derniers dans une période de grande incertitude. Au cours de la crise de Covid-19, le Parlement a fait preuve d'une résilience et d'une capacité d'adaptation et de transformation remarquables. Tirer les leçons de la crise et s'en inspirer pour renforcer encore les capacités de l'institution sera un exercice essentiel pour se préparer à la nouvelle normalité et pour répondre aux nouvelles crises après la pandémie.

Annexe

Questions	ALL		IT		FR		BEL		ES	
	1ère chambre	2ème chambre	1ère chambre	2ème chambre	1ère chambre	2ème chambre	1ère chambre	2ème chambre	1ère chambre	2ème chambre
Nom de la chambre	Bundestag	Bundesrat	Camera dei Deputati	Senato della Repubblica	Assemblée nationale	Sénat	Chambre des représentants	Sénat	Congreso de los Diputados	Senado
Limitation du nombre de parlementaires physiquement présents ?	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI (6)	OUI (6)	OUI	OUI	OUI (11)	OUI (12)
Réunions en séance plénière organisées à distance ?	NON	NON	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI	NON (13)	NON (13)
Réunions des commissions à distance ?	OUI	OUI	OUI (4)	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON (14)	NON (14)
Procédure de vote exceptionnelle ?	OUI	NON	NON	NON	OUI (7)	OUI	NON	NON	OUI (15)	OUI (15)
Création par les parlementaires d'une commission spécifique de contrôle de la gestion gouvernementale de la crise sanitaire?	NON	NON	NON	NON	OUI		OUI	NON	NON (16)	NON (16)
Mise en place par les parlementaires de toute autre procédure de contrôle spécifique du Gouvernement?	NON	NON	NON	NON	NON	OUI	NON	NON	OUI (17)	NON
Modification de la Constitution pour adapter le fonctionnement du Parlement ?	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Modification du Règlement intérieur pour adapter le fonctionnement du Parlement ?	OUI	NON	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI	NON (18)	NON
Autres modes d'adaptation du fonctionnement du Parlement ?	OUI (1)	OUI	NON	NON	OUI (8)	OUI (8)			NON	NON
État d'urgence/d'exception législatif préexistant ?	NON	NON	OUI	NON	NON	NON	OUI	OUI (19)		
État d'urgence/d'exception législatif spécifique ?	NON	NON	NON	OUI	OUI	OUI	NON	NON	OUI (20)	OUI (20)
État d'urgence/d'exception constitutionnel?	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	OUI (21)	OUI (21)
Autre cadre normatif d'exception?	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	OUI (22)	OUI (22)
La Cour constitutionnelle s'est-elle prononcée sur ces questions ?	OUI (2)	NON	NON	NON	OUI (9)	NON	NON	NON	OUI (23)	OUI (23)
Un autre juge que le juge constitutionnel s'est prononcé sur ces questions ?	NC (3)	NON	OUI (5)	OUI (5)	OUI (10)	OUI (10)	OUI	OUI	NON	NON

Questions	PORT		RU		SUE	LETT	POL		BULG	GRE	ROU	
	<i>Chamb.</i>	<i>1ère chambre</i>	<i>2ème chambre</i>	<i>Chamb.</i>	<i>Chamb.</i>	<i>Chamb.</i>	<i>1ère chambre</i>	<i>2ème chambre</i>	<i>Chamb.</i>	<i>Chamb.</i>	<i>1ère chambre</i>	<i>2ème chambre</i>
Nom de la chambre	<i>Assembleia da Republica</i>	<i>House of Commons</i>	<i>House of Lords</i>	<i>Riksdag</i>	<i>Saeima</i>	<i>Sejm</i>	<i>Senat</i>	<i>Narodno Sabranie</i>	<i>Vousli</i>	<i>Camera Deputatilor</i>	<i>Senat</i>	
Limitation du nombre de parlementaires physiquement présents ?	OUI	OUI	OUI	OUI (31)	NON	OUI (43)	OUI (43)	OUI (47)	OUI	OUI	OUI	OUI
Réunions en séance plénière organisées à distance ?	NON	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI (48)	OUI	OUI	OUI	OUI
Réunions des commissions à distance ?	OUI (24)	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI
Procédure de vote exceptionnelle ?	NON	OUI	OUI	NON (32)	NON (36)	OUI	OUI	OUI (49)	OUI	OUI	OUI	OUI
Création par les parlementaires d'une commission spécifique de contrôle de la gestion gouvernementale de la crise sanitaire?	OUI (25)	NON	NON	NON (33)	NON	NON	NON	OUI	NON	NON	NON	NON
Mise en place par les parlementaires de toute autre procédure de contrôle spécifique du Gouvernement?	OUI (26)	OUI	OUI	NON	NON (37)	NON	NON	NON	NON	NON	NON	OUI
Modification de la Constitution pour adapter le fonctionnement du Parlement ?	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Modification du Règlement intérieur pour adapter le fonctionnement du Parlement ?	NON (27)	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	NON	NON	OUI	OUI	OUI
Autres modes d'adaptation du fonctionnement du Parlement ?	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI (38)	OUI (44)	OUI (44)	OUI (50)	NON	NON	OUI (53)	OUI (53)
État d'urgence/d'exception législatif préexistant ?	OUI (28)	OUI	OUI	NON	OUI	NON	NON	OUI	NON	NON	OUI (54)	OUI (54)
État d'urgence/d'exception législatif spécifique ?	NON	OUI	OUI	OUI (34)	OUI (39)	NON	NON	OUI	NON	NON	OUI (55)	OUI (55)
État d'urgence/d'exception constitutionnel?	OUI	NON	NON	NON	OUI (40)	NON	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Autre cadre normatif d'exception?	NON	NON	NON	NON	OUI (41)	OUI (45)	OUI (45)	NON	NON	NON	NON	NON
La Cour constitutionnelle s'est-elle prononcée sur ces questions ?	OUI (29)	NON	NON	NON (35)	OUI (42)	NC	NC	OUI (51)	NON (52)	NON (52)	OUI (56)	OUI (56)
Un autre juge que le juge constitutionnel s'est prononcé sur ces questions ?	OUI (30)	NON	NON	NON	NON	NON (46)	NON (46)	NON	NON	NON	NON	NON

(1) Réduction des délais entre les délibérations successives en assemblée plénière
(2) BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 22. Oktober 2020 ; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 07. Juli 2020
(3) Non Commu
(4) Réunions des commissions à distance, mais pas pour les scrutins
(5) À propos de la répartition des compétences entre l'État et les régions (ordonnances des régions)
(6) La jauge de parlementaires présents a été modifiée à plusieurs reprises
(7) Les délégations de vote ont été autorisées de manière bien plus large
(8) Décisions de la Conférence des présidents
(9) Cons. const, 799 DC, 26 mars 2020 ; 800 DC, 11 mai 2020 ; 808 DC, 13 novembre 2020
(10) Nombreux arrêts et ordonnances du Conseil d'État sur les mesures prises par le Gouvernement et l'administration dans le cadre de la lutte contre la pandémie
(11) Le nombre de députés présents dans l'hémicycle a été fortement limité. Par exemple, lorsque la première prolongation de l'état d'alerte a été votée le 25 mars 2020, seulement 43 députés étaient physiquement présents et 306 ont voté à distance
(12) Le nombre de sénateurs présents dans l'hémicycle a été fortement limité, surtout au début de la pandémie. Par exemple, lors de la session plénière du 17 mars 2020, seuls le président de la Chambre, trois membres du présidium et un sénateur - qui ne pouvait pas voter à distance - étaient physiquement présents
(13) Toutes les sessions ont été organisées en présentiel dans l'hémicycle. Tous les députés qui ont pris la parole étaient présents dans l'hémicycle. Il n'était pas permis d'intervenir par vidéoconférence. La Présidence de la Chambre a été autorisée à voter à distance
(14) L'audition des experts a été exceptionnellement autorisée par visioconférence
(15) Le vote à distance a été autorisé
(17) L'article 14 du décret royal 926/2020, du 25 octobre 2020, prévoit la présence périodique au sein de la Commission de la santé du Congrès, du ministre de la santé toutes les deux semaines, en cas de prolongation de l'état d'alerte. La résolution du Congrès du 29 octobre 2020, permettant la prolongation de l'état d'alerte pour une période supplémentaire de 6 mois, a établi que : 1) Le Président du gouvernement se présentera tous les 2 mois en session plénière du Congrès. 2) Le ministre de la santé se présentera chaque mois dans la commission de la santé du Congrès
(18) Plusieurs propositions de réforme du règlement intérieur du Congrès ont été présentées afin de rendre possible les activités du Congrès à distance, mais elles n'ont pas été adoptées
(19) La législation précédente sur ces sujets est la loi organique 4/1981, du 1er juin 1981
(20) La législation précédente sur ces sujets est la loi organique 4/1981, du 1er juin 1981
(21) Article 116 de la Constitution espagnole
(22) La loi organique 3/1986, du 15 avril 1986, relative aux mesures spéciales en matière de santé publique, prévoit des dispositions supplémentaires pour lutter contre les pandémies.

(23) La Cour constitutionnelle tranchera un appel d'inconstitutionnalité présenté par VOX, contre les décrets royaux 463, 465, 476, 487 et 492/2020, et le décret du ministère de la santé publique SND/298/2020
(24) Une solution mixte (séance en présentiel + visioconférence) a été adoptée pour les commissions parlementaires
(25) Une Commission ad hoc pour le suivi de la mise en œuvre des mesures de réponse contre la pandémie de COVID-19 et de relance économique et sociale a été créée (Résolution de l'Assemblée de la République n.º 56/2020, 30 juillet
(26) Le gouvernement est tenu, en vertu de la loi n.º 44/86 du 30 septembre (régime juridique de l'état de siège ou de l'état d'urgence), de soumettre au Parlement des rapports sur l'application de l'état d'urgence
(27) Il n'y a eu qu'un amendement concernant le fonctionnement des commissions (article 58/5 du Règlement de l'Assemblée de la République, 31 août 2020)
(28) Selon la Constitution, il existe une législation qui définit le cadre juridique de l'état d'exception - la loi n.º 44/86 du 30 septembre - qui régit le régime de l'état de siège et de l'état d'urgence
(29) Il y a deux décisions constitutionnelles (Acórdão n.º 424/2020 ; Acórdão n.º 687/2020) concernant le confinement obligatoire des passagers arrivant dans les aéroports des Açores
(30) Il existe plusieurs décisions d'autres juridictions, dont la Cour administrative suprême et la Cour suprême de justice
(31) Pas formellement, mais les dirigeants des 8 groupes politiques du Riksdag ont convenu que seuls 55 membres devraient être physiquement présents lors du vote dans l'hémicycle
(32) Pas formellement mais l'accord selon lequel seulement 55 députés votent est une mesure inhabituelle et temporaire. Ces 55 députés sont répartis de manière à ce que l'équilibre du pouvoir en termes de mandats des partis soit maintenu à un niveau égal aux résultats des élections
(33) Aucun comité spécifique n'a été créé pour superviser la gestion de la crise sanitaire par le gouvernement, mais le Comité (permanent) de la Constitution mène actuellement une enquête concernant la gestion de la crise par le gouvernement. Le Riksdag a également mis en place son propre groupe d'enquête (dirigé par un ancien président et un groupe de députés) qui surveillera si et comment les activités du Riksdag et de ses services administratifs ont été affectées par la crise sanitaire. Enfin et surtout, une enquête indépendante (appelée Commission Corona) a été nommée par le gouvernement lui-même afin de superviser et d'examiner les mesures prises par le gouvernement, les autorités administratives compétentes, les régions et les municipalités pour limiter la propagation de la covid-19 et la gestion de la crise sanitaire. Cette dernière enquête a déjà donné lieu à un rapport et en produira plusieurs autres jusqu'à la fin de son mandat en février 2022.
(34) Par le biais d'un amendement à la loi relative aux maladies contagieuses (2004 :168). L'amendement, qui est entré en vigueur le 18 avril 2020 et a cessé de s'appliquer le 30 juin 2020, n'a pas été appliqué. Une loi spécifique, la loi relative aux restrictions spéciales visant à éviter la propagation de la maladie du covid-19, est entrée en vigueur le 10 janvier 2021. Elle sera en application jusqu'à la fin du mois de septembre 2021
(35) Absence de Cour constitutionnelle en Suède
(36) Le vote a lieu sur la plate-forme E-Seima (selon la procédure fixée par le règlement intérieur du Saeima)
(37) Le contrôle parlementaire s'exerce par la convocation de séances extraordinaires du Saeima, la participation et la réaction rapide à tout changement de situation dans le pays. Ainsi, en décidant de la ré-approbation des ordres du Cabinet des ministres sur la déclaration de l'état d'urgence et les amendements par lesquels les restrictions sont modifiées en fonction de la situation dans le pays ; en soumettant des propositions de projets de loi présentés par le Cabinet des ministres dans les lois relatives aux restrictions mises en place pour freiner la propagation du Covid-19 et à la prévention de ses conséquences ; par les moyens habituels de contrôle parlementaire : demandes et questions, y compris les actions des membres du gouvernement
(38) L'organisation des travaux de la Saeima est déterminée par les décisions adoptées par le Présidium de la Saeima, par exemple la décision de la Présidence de la Saeima du 22 mai 2020 « sur l'approbation de la procédure de séance à distance de la Saeima ».
(39) L'état d'urgence est déclaré conformément à la loi "concernant l'urgence et les situations exceptionnelles". Les ordonnances concernant la déclaration de l'état d'urgence doivent être approuvées par le Saeima conformément au règlement en vigueur

(40) Article 62 de la Constitution. Si l'État fait l'objet de menaces extérieures ou intérieures ou qui risquent d'émerger et qui sont en mesure de remettre en cause l'organisation de l'État, le Gouvernement peut déclarer un État d'exception en informant la Saeima au préalable. La Constitution n'envisage pas d'autres situations exceptionnelles telles que celle qui est intervenue à l'occasion de la crise sanitaire de 2020. Un autre régime juridique, l'état d'urgence, est encadré par la loi sur l'état d'urgence et les états d'exception adoptée par la Seima
(41) Plusieurs lois ont été adoptées pour limiter la propagation du Covid-19, par exemple la loi sur la gestion de la pandémie de Covid-19, qui visait à établir l'ordre juridique pendant la crise sanitaire en prévoyant un ensemble de mesures appropriées pour garantir les droits et obligations des individus, proportionnés à la santé et à la sécurité publiques et au fonctionnement efficace des institutions publiques
(42) Décision n°2020-26-0106
(43) Distribution dans d'autres salles ou participation à distance
(44) Vote à distance et participation aux sessions plénières
(45) Ordonnances du ministre de la santé
(46) Les tribunaux ont statué sur la validité des mesures introduites par la nouvelle législation, mais pas sur les règlements eux-mêmes
(47) La présence maximal d'un quart des députés est recommandée
(48) Pour les députés en quarantaine
(49) A la suite d'une décision de l'Assemblée nationale
(50) Si par procédure de vote exceptionnelle, on entend le vote à distance
(51) Décision n° 10 du 23 juillet 2020, n°7/2020 (Journal officiel du 7 août 2020)
(52) Absence de Cour constitutionnelle en Grèce
(53) Des séances plénières ou des réunions en commissions parlementaires organisées de manière hybride
(54) Ordonnance d'urgence n°1/1999 (état d'urgence)
(55) État d'alerte réglementé par l'ordonnance d'urgence no. 21/2004, modifiée par l'ordonnance d'urgence n°68/2020 (cadre général) et par la loi n° 55/2020 (cadre spécifique pour la pandémie Covid-19)
(56) Décisions n°152/2020 (état d'urgence), n°157/2020 (état d'alerte) et n°156/2020 (modification du Règlement du Sénat)

L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe

Face à la première vague épidémique ayant déferlé sur l'Europe en mars 2020, les parlements ont été contraints de réagir rapidement. Confrontés à un ralentissement soudain et généralisé de l'activité économique et sociale du fait des mesures sanitaires imposées, la plupart d'entre eux ont souhaité maintenir au moins un semblant de vie en leur sein. Le rapport au temps qu'ont développé les parlements à cette occasion est complexe et largement conditionné par l'urgence de la situation.

La présente étude vise à la fois à rendre compte de l'impact de la pandémie sur la première institution démocratique de nos pays – le Parlement – et à lancer la deuxième phase d'un projet de recherche international initié en 2016 par l'Université de Lille autour du sujet « Le Parlement et le temps ». La Fondation Robert Schuman, en partenariat avec ce réseau universitaire, publie une série de contributions consacrées à l'évolution du fonctionnement des parlements de douze États européens au cours de cette année particulière (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Grèce, Italie, Lettonie, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suède), ainsi que du Parlement européen.

Alejandro Torres Gutiérrez, Aleksandar Tsekov, Anita Rodina, Basile Ridard, Bogdan Dima, Elena-Simina Tănăsescu, Emmanuel Cartier, Gabriel Richard-Molard, Gilles Toulemonde, Ines Ciolli, Inese Lībina-Egnere, Jean-Philippe Derosier, João Carlos Loureiro, Klaus Welle, Marc Verdussen, Martin Belov, Massimo Luciani, Patricia Jonason, Spasimir Domaradzki, Thomas Larue, Vanessa Barbé, Vassilios Kondylis