

**GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'ANTICIPER
LE MODE DE FONCTIONNEMENT DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES
EN PÉRIODE DE CRISE**

Mercredi 13 mai 2020

A S S E M B L É E N A T I O N A L E
Présidence de M. Richard Ferrand, président de l'Assemblée nationale,
puis de M. Sylvain Waserman, président du groupe de travail
X V ^e L É G I S L A T U R E

– Réunion constitutive.

La réunion commence à onze heures trente.

M. Richard Ferrand, président de l'Assemblée nationale. Mes chers collègues, je suis heureux de vous retrouver ce matin pour la première réunion du groupe de travail chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise. J'ai souhaité, conformément aux règles adoptées lors du dernier bureau, que nous puissions nous réunir physiquement, compte tenu de l'importance de nos travaux. Je comprends que la restriction de l'accès à l'hémicycle ait pu accroître l'envie des députés d'être présents au palais Bourbon, mais je ne voudrais pas que son élargissement conduise certains d'entre eux à le désertier. Parce que je souhaitais que personne ne soit absent, j'ai décidé de compléter cette réunion physique par une visioconférence.

La conférence des présidents a décidé, sur ma proposition, d'ouvrir cet espace de discussion souple et transpartisan pour nous permettre de débattre de la capacité de l'Assemblée à faire face aux situations exceptionnelles comme celle que nous connaissons depuis plusieurs semaines.

Nul besoin de revenir longuement sur l'ampleur du choc qui a affecté notre pays et nos concitoyens, sans épargner la vie parlementaire et démocratique. Cette crise inédite a été évidemment perturbante pour le fonctionnement de nos institutions. Personne ne peut se réjouir, et surtout pas moi, de voir nos bancs clairsemés, notre activité relativement altérée, surtout dans une période où il est essentiel que le Parlement exerce sa mission de contrôle. Mais, vaille que vaille, nos institutions ont tenu, révélant des ressources et des atouts dont nous pouvons être fiers, incluant le maintien d'une vie parlementaire aussi dense que le permettent les circonstances, à laquelle chacun des membres de cette assemblée a puissamment contribué. Je tiens à leur exprimer mon admiration et ma reconnaissance.

Sans doute ne partions-nous pas de rien. Contrairement à l'image que certains se plaisent parfois à lui donner, l'Assemblée n'est pas une institution coupée du monde, insuffisamment au fait des nouvelles technologies, dans laquelle prévaudraient des règles archaïques peu compatibles avec les exigences d'efficacité, d'écoute et de transparence auxquelles aspireraient nos concitoyens.

Sur le plan de la transparence, beaucoup de travail a été fait. Je me contenterai d'évoquer ici la qualité de notre site internet, unanimement saluée, et, plus récemment, le fait



que l'Assemblée a pleinement joué le jeu de la mise à disposition de ses données en open data.

Au chapitre de l'écoute, j'évoquerai la multiplication des consultations citoyennes en ligne et le lancement prochain d'une plateforme de pétition en ligne, qui doivent être mieux prises en compte dans les travaux parlementaires, comme le prévoit la réforme du règlement récemment adoptée.

En ce qui concerne nos méthodes de travail, nous avons connu ces derniers temps, il faut le reconnaître, une petite révolution silencieuse. Nombreuses sont les procédures qui, bien avant que ne survienne cette crise, étaient déjà dématérialisées au moyen d'applications dédiées, qu'il s'agisse, par exemple, du dépôt des amendements, des contributions ou des questions écrites. Plus généralement, la dématérialisation des procédures et des documents parlementaires a connu un développement continu au cours des dernières années. Je clôturerai ce point en évoquant les moyens mis à la disposition du député, notamment les espaces de travail virtuels qu'offre notre site intranet, qui facilitent grandement la vie de nos collègues en dehors de l'enceinte de l'Assemblée.

Au cœur de la crise, nous avons su conduire un processus d'adaptation au numérique rapide et novateur, sur lequel je voudrais m'arrêter un instant. En quelques jours, l'Assemblée a accompagné techniquement 700 fonctionnaires et contractuels pour leur permettre de poursuivre leurs activités en télétravail. Elle a réalisé une véritable première, en permettant qu'une mission d'information assurant le suivi de la crise et les commissions mènent leurs travaux sous la forme de visioconférences publiques, le cas échéant télédiffusées. Elle a mis à disposition des commissions des outils technologiques leur permettant de continuer à exercer leurs compétences en matière de contrôle ; je tiens à remercier les présidentes et présidents de ces commissions pour leur implication mais aussi pour leur compréhension face aux difficultés auxquelles, parfois, ils ont pu être confrontés.

L'Assemblée a également réalisé des avancées pérennes en matière de sécurité numérique, en recourant à des outils de visioconférence ou de messagerie instantanée nationaux et sécurisés pour les échanges confidentiels. Je tiens, à cet égard, à saluer l'effort fourni par les services de l'Assemblée, qui ont œuvré dans des délais extrêmement contraints à ces adaptations. En outre, un travail continu de mise à niveau se poursuit à l'initiative des questeurs pour doter à l'avenir notre institution de dispositifs de travail à distance et allouer aux personnels des équipements adaptés ainsi que pour élargir les possibilités de visioconférence.

Ces mesures ont contribué, à leur niveau, à l'application des décisions prises par le bureau, les questeurs et la conférence des présidents pour donner à l'Assemblée les moyens, dans une situation inédite, de continuer à assurer ses fonctions constitutionnelles, au premier rang desquelles le contrôle de l'action gouvernementale et la discussion des textes requis par l'urgence. Mais il est vrai que l'Assemblée nationale, dans la crise que nous traversons, et qui porte des défis inédits, n'a pu – et ne peut plus – se reposer sur ces seules avancées.

Je n'ignore pas non plus que certains de nos collègues souhaitent légitimement que l'Assemblée aille plus loin, plus vite et plus fort. Plusieurs m'ont ainsi fait part de leurs réflexions et, parfois, de leurs propositions, appelant, par exemple, à la généralisation des visioconférences pour les travaux parlementaires, qu'il s'agisse des réunions de commission ou même des séances publiques, ou à l'instauration d'une procédure de vote à distance. Je comprends l'intérêt suscité par de telles évolutions mais ces sujets, pour passionnants qu'ils soient, sont aussi éminemment complexes, en raison de la pluralité des enjeux qu'ils recouvrent. Ils ne tolèrent donc ni improvisation, ni précipitation.

À cet égard, je suis avec une attention toute particulière, depuis plusieurs semaines, ce qui se passe dans de nombreux parlements nationaux, notamment ceux des États membres de l'Union européenne. La plupart ont adopté des modalités d'organisation similaires aux nôtres, en recentrant le Parlement sur ses fonctions essentielles et en développant les visioconférences ainsi que le travail à distance, sans pour autant faire le grand saut vers un parlement entièrement dématérialisé. D'autres, minoritaires, ont été plus loin, en instaurant des procédures un peu plus innovantes ; je pense notamment au Parlement européen. Je prends note de ces exemples stimulants, mais j'observe que, le plus souvent, ils s'inscrivent dans des contextes politiques, institutionnels et procéduraux radicalement différents des nôtres, ne serait-ce qu'en raison de la fréquence et de la nature des votes qui s'y déroulent. J'observe aussi que des assemblées emblématiques comme le Bundestag, la Chambre des représentants aux États-Unis ou encore la Chambre des communes du Canada n'ont pas retenu le vote à distance, par exemple, et ce pour de multiples raisons.

En somme, si l'Assemblée n'a pas à rougir de la gestion de la crise au regard de son fonctionnement et de ses méthodes de travail, ce constat ne saurait nous exonérer de nos responsabilités face à l'avenir.

Oui, nous devons nous doter des moyens d'anticiper les conséquences que pourrait produire un nouveau choc qui frapperait notre pays, l'Europe et le monde.

C'est pourquoi je souhaite que vous puissiez travailler en adoptant une double focale. D'abord, celle du court terme : la crise que nous vivons actuellement n'est pas terminée et recèle bien des inconnues. Comment travaillerons-nous en cas de nouveau pic épidémique ? À l'inverse, comment nous adapterions-nous si la situation sanitaire actuelle nous conduisait à maintenir pendant de longs mois une situation présente dégragée ?

Ensuite, celle du long terme. De nouvelles crises sanitaires ne sont naturellement pas à exclure. Nous sommes, hélas, trop conscients désormais que ce scénario ne relève pas de la science-fiction. Mais je pense que nous devons voir large et je souhaiterais que vous ne restreigniez pas vos travaux à la seule crise sanitaire. Il faut également penser aux conséquences de catastrophes naturelles de grande ampleur, à des crises environnementales, énergétiques ou technologiques qui mettraient en péril nos systèmes de fonctionnement courant. Je pense, par exemple, à une crue de la Seine analogue à celle de 1910, qui rendrait nos locaux inaccessibles, ou à une attaque informatique qui ferait « tomber » nos réseaux. L'enjeu, si un tel événement survenait, ne serait pas très différent de celui auquel nous sommes confrontés : permettre la poursuite de la vie démocratique, ce qui signifie, pour l'Assemblée nationale, assurer la continuité de l'exercice de ses missions constitutionnelles.

Pour mener à bien ce travail de réflexion, d'anticipation, mais aussi de propositions concrètes, la conférence des présidents a créé le groupe de travail pour lequel nous sommes aujourd'hui rassemblés. Je tiens à insister sur un point. L'idée n'est pas de réfléchir à la mutation complète de nos règles de fonctionnement en temps normal, c'est-à-dire d'imaginer un Parlement virtuel, même si vos travaux pourront naturellement alimenter certaines évolutions de nos méthodes habituelles de travail. J'ai conscience que nous ne reviendrons pas sur des acquis comme l'utilisation fréquente des visioconférences ou le recours accru au télétravail.

Dans mon esprit, l'objectif est à la fois plus précis, plus complexe et plus sensible. Nous devons impérativement nous doter d'un « corpus d'urgence » – que d'aucuns pourraient qualifier d'« état d'urgence parlementaire » – permettant de faire face, dans des délais extrêmement brefs – bien plus, en tout cas, que ceux expérimentés lors de la crise actuelle – aux situations exceptionnelles. Certes, des modalités héritées de l'histoire et toujours en vigueur existent pour tenir séance en cas de circonstances exceptionnelles ; je pense, par

exemple, aux comités secrets ou au régime de la loi Tréveneuc, du nom d'un parlementaire des Côtes-d'Armor. Mais ces modalités d'exception, qui requièrent la présence physique des parlementaires, ne sont guère opérationnelles en période de pandémie, par exemple ; elles peuvent néanmoins présenter un certain intérêt en cas de conflit armé ou de troubles politiques. C'est pourquoi elles doivent être prises en compte dans le débat.

En somme, quel processus pourrait être « dégainé » en temps de crise pour être immédiatement mis en œuvre ?

Qu'on me comprenne bien : il ne s'agit pas seulement de disposer d'une boîte à outils technologiques mais aussi, dans des circonstances exceptionnelles, de permettre à notre assemblée de continuer à œuvrer pleinement au service de nos concitoyens, conformément à ses missions constitutionnelles. C'est, en effet, à ce moment que l'exigence démocratique devient encore plus prégnante.

Derrière cette question essentielle pour le bon fonctionnement de notre démocratie, les défis sont nombreux. Ils sont d'abord juridiques, car toute évolution des pratiques en temps de crise ne saurait ignorer les exigences organiques et constitutionnelles qui s'imposent à nous. Dans ces conditions, il sera impératif d'identifier l'ensemble des modifications précises devant être apportées aux textes qui nous régissent et qui ne peuvent être précipitées.

Ces défis sont aussi techniques. S'agissant des outils numériques, ils portent notamment sur la sécurité absolue des modes de fonctionnement à distance, qui est une condition indispensable pour préserver le caractère incontestable de la loi et la confiance des citoyens dans leurs institutions. Nous avons tous à l'esprit le récent piratage dans le cadre des primaires démocrates aux États-Unis d'Amérique.

Ces défis sont également d'ordre organisationnel, car ils concernent nos conditions de travail au jour le jour et la préservation du travail collectif. Ils portent, en outre, sur l'organisation de notre administration, qui doit pouvoir faire preuve de toute l'agilité nécessaire.

Ces défis sont enfin, et peut-être surtout, d'ordre philosophique, donc politique. Comment préserver les spécificités de notre démocratie parlementaire, compte tenu – vous le savez mieux que quiconque – des multiples échanges que favorise notre présence commune au palais Bourbon ? En d'autres termes, comment entretenir la délibération, le compromis, l'expression de la conviction, voire de la passion, qui sont le sel et la richesse du travail parlementaire ? Voudrions-nous, par exemple, dissocier débats et votes, comme le fait le Parlement européen ? Accepterions-nous de voir voter des collègues qui ne participeraient pas au débat ? Autant de questions auxquelles il faudra pouvoir apporter des réponses complètes et opérationnelles.

Car si ce groupe de travail a toute latitude pour effectuer toutes les recommandations qu'il jugera pertinentes, il devra aussi – permettez-moi d'insister – partager et prendre en compte toutes les complexités. L'objectif n'est pas de dresser une liste des « y'a qu'à-faut qu'on » : chaque solution proposée devra apporter des réponses exhaustives aux différents enjeux juridiques, constitutionnels, organiques, réglementaires, technologiques et politiques.

Je tenais à vous faire part de ces éléments qui, dans l'esprit de la décision de la conférence des présidents, permettront de définir la feuille de route de ce groupe de travail qu'il vous appartiendra d'arrêter. Il me semble que le début de la session ordinaire pourrait constituer une échéance pour l'établissement de ses conclusions. Ce calendrier, qui me paraît raisonnable, permettrait un travail approfondi.

J'émetts le vœu que vous puissiez aborder sans préjugés la question de la continuité parlementaire face aux crises, dans une démarche volontariste et transpartisane, ouverte aux meilleures pratiques, tant en France qu'à l'étranger. C'est dans cet esprit que notre collègue Sylvain Waserman, vice-président de l'Assemblée, a accepté de présider le groupe de travail ; il saura, j'en suis certain, se montrer à l'écoute de l'ensemble des préoccupations et des sensibilités.

Pour conclure, je tiens à saluer la composition du groupe de travail, qui reflète la diversité politique de notre assemblée et la richesse des profils et des expériences de ses membres, et à remercier les présidents de groupe, les questeurs et les deux vice-présidents associés pour leur participation.

M. Sylvain Waserman, président du groupe de travail. Il me paraît tout d'abord essentiel de tirer les enseignements de la crise actuelle. Même si la réaction a été rapide, il nous faut identifier les limites du mode de fonctionnement que nous avons expérimenté, notamment dans les cinq domaines suivants : la continuité démocratique, qui a été parfois assurée en mode dégradé ; la place individuelle du député, certains ayant exprimé leur frustration de ne pouvoir être présents dans l'hémicycle pour défendre leurs amendements ; le rôle des groupes, qui a profondément évolué durant la crise ; notre rapport à l'exécutif ; enfin, notre relation avec les citoyens.

Je souhaite également insister sur trois pistes de réflexion. La première porte sur les outils, notamment le vote à distance ; la deuxième porte sur notre organisation, l'adaptation de notre règlement : comment concilier le droit d'amendement avec l'incapacité de défendre son amendement ? Quel rôle doit jouer la conférence des présidents dans de telles circonstances ? La troisième porte sur les bonnes pratiques des parlements étrangers.

Il nous faut arrêter très rapidement un cadrage de nos travaux. Je me propose donc, dans un premier temps, de m'entretenir avec les représentants de chaque groupe, sur la base d'une trame élaborée à partir de nos échanges de ce matin.

M. François Cornut-Gentille. Je suis admiratif de l'ambition que le président Ferrand assigne à notre réflexion, mais mieux vaut attendre la fin de la crise, qui ne sera peut-être pas intervenue début octobre, avant de se projeter ainsi dans l'avenir. À ce stade, il me paraît donc préférable de privilégier le court terme et d'identifier les moyens qui nous permettront de surmonter le mieux possible la crise.

Je souscris au tableau brossé par le président Waserman, mais il me paraît important de distinguer procédure législative et mission de contrôle.

M. Richard Ferrand, président de l'Assemblée nationale. J'ai évoqué une double focale. L'échéance de début octobre est une suggestion : c'est le fruit de vos travaux qui déterminera le rythme et la hiérarchie des priorités. Sans doute faudra-t-il en effet attendre que la crise soit surmontée pour en tirer tous les enseignements pour l'avenir.

Mme Géraldine Bannier. Il faudrait veiller à assurer une bonne représentativité en temps de crise : la mission d'information ne compte qu'une femme parmi ses secrétaires, ses vice-présidents et son président. Par ailleurs, les pratiques récentes sont-elles cohérentes avec le règlement de l'Assemblée nationale ? Son article 63 n'évoque pas le vote à distance.

M. le président Richard Ferrand. Nous avons dû nous adapter afin que la vie parlementaire ne soit pas totalement interrompue. Les décisions ont été prises par la conférence des présidents, à l'unanimité. À situations exceptionnelles, mesures exceptionnelles. Le Conseil constitutionnel l'admet.

M. Jérôme Lambert. La situation actuelle est-elle appelée à se répéter ? Une crue de la Seine ne durerait pas forcément deux mois, et un effondrement des systèmes informatiques pourrait être réparable rapidement. Reste la question des pandémies.

Nous avons éprouvé une frustration très importante, et certains de nos compatriotes ont eu l'impression que l'Assemblée ne fonctionnait plus. En outre, faire la loi avec 75 ou 150 députés revient à donner des bâtons pour se faire battre : on va se demander quel est l'intérêt d'avoir 577 députés si 75 suffisent.

M. le président Richard Ferrand. Il est rare qu'il y ait plus de 150 députés dans l'hémicycle le jeudi ou le vendredi et la présence lors des dernières questions au gouvernement a été faible, nettement inférieure à ce plafond retenu par la conférence des présidents Néanmoins, je sais bien que la frustration n'est pas seulement liée à la réalité des faits mais aussi à leur perception.

M. Jean-Christophe Lagarde. Personne n'avait anticipé ce qui s'est passé, et la crise a montré l'extraordinaire fragilité de notre système de délibération : il a fallu adopter des textes avec seulement huit personnes dans l'hémicycle.

Je suis d'accord avec le double tempo qui a été proposé. Il faut trouver un accord politique sur une manière différente de travailler en cas de crise et adopter des solutions technologiques sécurisantes, étant entendu qu'un fonctionnement dégradé ou dématérialisé ne devrait être activé que dans le cadre d'un large accord entre les groupes, et pas seulement sur décision de la majorité. À plus long terme, nous pourrions nous servir des moyens nouveaux que nous sommes en train d'utiliser pour améliorer le travail parlementaire.

Cela pourrait nous aider à nous adapter, notamment en commission, à l'évolution totalement imprévisible de l'ordre du jour. Ces technologies pourraient bénéficier à nos collègues ultramarins, par exemple pour les questions au Gouvernement. Enfin, un système de vote à distance, au moins sur l'ensemble d'un texte, ne me paraîtrait pas absurde pour certaines délibérations. Je ne vois pas de différence considérable avec une procuration, si ce n'est qu'on ne trouve pas toujours quelqu'un dans son groupe pour voter dans le même sens que soi. Notre assemblée ayant peu de pouvoirs par rapport à ses équivalents étrangers, elle peut s'accorder plus de liberté quant à son mode de délibération. Nos débats servent souvent à éclairer les Français plutôt qu'à modifier les projets de loi – en général, nous ne le faisons que marginalement.

M. Bertrand Pancher. C'est le bon moment pour envisager des modes de fonctionnement différents. Le Parlement doit évidemment se moderniser et se renforcer, mais aussi montrer l'exemple. Personne ne comprendrait que l'on continue à se déplacer en aussi grand nombre alors que beaucoup de réunions peuvent se tenir à distance. Les commissions et les groupes de travail ont pu se réunir grâce à la vidéoconférence. Celle-ci peut faciliter la tâche, notamment pour les collègues ultramarins ou de Corse.

Notre Parlement a plutôt bien fonctionné. La condition était que les groupes politiques fassent leur travail de relais, mais il faudrait aussi que l'on reçoive les textes beaucoup plus tôt. On peut envisager des votes à distance : je suis sûr, en tout cas, que cela ne posera aucune difficulté à mon groupe. Enfin, nous pourrions peut-être nous donner une quinzaine de jours pour faire remonter des idées au sein des groupes et travailler d'une manière consensuelle.

M. Michel Larive. Je suis heureux que ce groupe de travail ait vu le jour. Il faut une démarche constructive et de la concertation pour élaborer un protocole applicable en cas de crise. Je salue ce qui a été fait avec les moyens du bord, qui sont restreints : nous n'avons pas tous les outils nécessaires pour assurer la continuité de la démocratie parlementaire.

Je ne me souviens pas que nous ayons voté à distance : les représentants des groupes ont voté pour leurs collègues, ce qui pose d'ailleurs un problème. Il faudrait trouver des solutions numériques en s'inspirant de ce qui se fait dans d'autres pays, non seulement en ce qui concerne les votes mais aussi pour permettre à nos collègues ultramarins de s'exprimer, en particulier lors des questions au Gouvernement. Des députés pourraient aussi participer aux commissions par visioconférence. Tout cela doit être encadré et sécurisé, mais il faut aller dans cette direction.

M. Sébastien Jumel. Ce n'est pas un débat technique : les enjeux sont politiques, voire philosophiques à certains égards.

Les groupes ont tous donné leur accord aux modalités de fonctionnement exorbitantes du droit commun qui ont été adoptées lorsque nous avons repris nos travaux, en précisant qu'elles avaient vocation à permettre d'examiner des textes étroitement liés à la crise. La situation est différente si on commence à examiner des lois plus ordinaires.

Je crois en la démocratie réelle. Il faut veiller à ce que le Parlement soit le plus possible connecté aux citoyens que nous devons représenter. Nous devons d'ailleurs être attentifs à ne pas donner l'impression d'être plus protecteurs envers nous-mêmes qu'envers nos concitoyens pendant le déconfinement.

Il est heureux que ce groupe de travail ait été créé. Le mode de fonctionnement actuel n'a, en effet, d'assise ni dans la Constitution ni dans la loi, organique ou ordinaire.

Je pense aussi que la décision d'appliquer un mode de fonctionnement de crise ne devrait être prise que dans le respect le plus total de la pluralité du Parlement.

Nous participerons aux travaux d'une manière constructive, en veillant néanmoins à ce que l'on ne fasse pas rentrer par la porte des dispositions sorties par la fenêtre lorsque la réforme constitutionnelle a avorté.

Malgré la mobilisation des services, auxquels je rends hommage, et le recours au système D, notre mode de fonctionnement a montré ses limites. Je suis attaché à la délibération collective et à la confrontation des idées.

M. Hugues Renson. S'agissant de la finalité du groupe de travail, je suis d'accord avec la double focale qui a été proposée.

À situation exceptionnelle, régime exceptionnel, mais aussi contrôle exceptionnel. En Belgique, une nouvelle commission permanente a été créée pour assurer le contrôle du Gouvernement lorsqu'il adopte des arrêtés en vertu de pouvoirs spéciaux. Nous avons créé une mission d'information, ce dont je me réjouis. Ce type de structure pourrait être pérennisé afin de contrôler l'action du Gouvernement en période de crise.

La conférence des présidents a adopté la moins mauvaise solution possible. Néanmoins, que des présidents de groupe votent pour l'ensemble de leurs collègues n'est évidemment pas satisfaisant. Essayons de trouver un système permettant de confronter les points de vue et de préserver le droit de vote personnel.

M. Sébastien Chenu. Si l'on parle représentativité, n'oublions pas le scrutin proportionnel ! La démocratie doit continuer à s'exprimer en période de crise, au sein d'un Parlement représentatif. Le travail à distance se heurte à des limites techniques et contraint les échanges. La présence physique restreinte des députés, par groupe, n'est pas satisfaisante : le droit d'amendement et le droit d'expression doivent demeurer individuels. Sous couvert de pragmatisme, on risque de privilégier une approche technique du politique et d'aseptiser les débats : c'est l'écueil à éviter.

M. Arnaud Viala. La réussite de nos travaux dépendra de notre capacité à les circonscrire. Nous devons trouver des solutions à des situations de crise nous empêchant d'être physiquement présents et non chercher à réformer le fonctionnement du Parlement, ce qui nous conduirait à nous enliser. Chaque député devrait avoir un système d'identification lui permettant, dans des circonstances exceptionnelles, de voter à distance, de façon strictement encadrée. Cela éviterait de pénaliser les parlementaires éloignés de Paris. Enfin, l'Assemblée et le Sénat doivent adopter des dispositifs similaires pour pouvoir l'une et l'autre délibérer.

M. Philippe Gosselin. L'organisation de notre travail demeure dégradée malgré les améliorations apportées par le numérique, dont il ne faut toutefois pas abuser pour le débat législatif. Les interventions à distance sont en effet difficiles et limitent l'interaction. Par ailleurs, le Parlement devrait voir ses missions de contrôle définies pour le temps de crise. Les commissions devraient disposer, de plein droit, de pouvoirs de contrôle sur pièces, pour contrebalancer les mesures d'exception. Enfin, ne limitons pas notre horizon à l'échéance d'octobre.

Mme Annie Genevard. Les Français auraient compris qu'on maintienne une présence significative de députés ; on a préféré se plier à l'avis des autorités sanitaires. Il faut avoir à nouveau ce débat avant d'imaginer des succédanés techniques à notre présence. La fonction parlementaire a en effet été profondément altérée : nous avons été plus spectateurs qu'acteurs.

M. le président Richard Ferrand. J'entends les propos de certains intervenants, mais je rappelle que nous avons pris toutes nos décisions à l'unanimité. En tant que président de l'Assemblée nationale, il est de ma responsabilité de veiller à la santé des députés. Je n'ai pas obéi à une injonction émanant des autorités de santé : j'ai pris en compte les prescriptions sanitaires, car tel était mon premier devoir. Qu'aurait-on dit si je ne l'avais pas fait ?

M. Éric Ciotti. Depuis l'application de l'article 16 de la Constitution, en 1961, jamais le pouvoir exécutif n'a concentré autant de pouvoirs, du fait de la faiblesse du contrôle parlementaire et de la délégation du pouvoir législatif. La mission d'information sur le covid-19 se réduit à des conférences de presse de l'exécutif. Il faut retrouver un équilibre entre les pouvoirs. Par ailleurs, il convient de revenir au vote individuel.

M. le président Richard Ferrand. Dès la semaine prochaine, la mission d'information sur le covid-19 pourra se réunir en formation plénière à l'Assemblée.

Mme Sylvie Tolmont. Il faut éviter les propositions précipitées, tendant notamment à généraliser les pratiques imposées par la crise, et recueillir l'expérience de tous nos collègues. Il conviendra d'adapter les outils aux utilisateurs. Un panel de députés pourrait expérimenter les nouvelles pratiques. Il faudra aussi prendre en considération les mesures prises au sein des parlements étrangers. Enfin, comment l'activité du groupe de travail s'articulera-t-elle avec la mission confiée à l'association Matrice ?

(M. Sylvain Waserman remplace M. Richard Ferrand au fauteuil présidentiel.)

M. le Président Sylvain Waserman. Des passerelles devront être établies entre le groupe de travail et les projets confiés à Matrice qui obéissent à des calendriers différents. Il conviendrait que les députés au fait de la gestion du risque se manifestent, afin que nous tenions avec eux des sessions de travail spécifiques.

Mme Christine Hennion. Il faut prendre en considération le déséquilibre intervenu dans les relations avec nos collaborateurs. Par ailleurs, des entreprises et des organismes appliquent des méthodes spécifiques à la gestion de crise, dont nous pourrions nous inspirer, en complément de l'expérience de nos collaborateurs.

M. François Cormier-Bouligeon. Ce groupe de travail était indispensable, non seulement parce que les deux mois que nous venons de vivre ont été pénibles, mais aussi parce qu'une République forte, c'est un gouvernement républicain fort et un parlement fort.

« Partout où ses membres sont réunis, là est l'Assemblée nationale. » Cette proclamation du 20 juin 1789 est un pilier de notre démocratie représentative. Ainsi, pendant la Première Guerre mondiale, l'Assemblée nationale a su faire entendre sa voix face à l'exécutif et jouer un rôle moteur dans la modernisation de l'action politique, ce qui ne fut pas étranger à la victoire.

Face à de nouveaux risques, nous devons imiter cette modernisation, afin que l'action parlementaire ne soit jamais empêchée, dans ses trois missions définies aux articles 24 et 27 de la Constitution :

- Le contrôle du Gouvernement a été adapté lors des deux mois de crise : la visioconférence a permis un accès privilégié aux ministres ; l'expérience a donc été plutôt positive.
- L'évaluation des politiques publiques reste un angle mort de notre activité, où de gros progrès s'imposent ; nous devons pouvoir nous appuyer sur un grand service d'experts, pour conjuguer évaluation et prospective.
- En ce qui concerne la fabrication de la loi, le mandat impératif est interdit. Nous avons fait de notre mieux, sans que la réalité colle parfaitement aux principes. Pour que nous ne soyons donc jamais empêchés de légiférer, de déposer des propositions de loi ou des amendements, de les débattre et les voter, notre groupe de travail devrait se concentrer sur les moyens technologiques afin que nous puissions en permanence légiférer à distance.

La modernisation de notre assemblée doit être une réponse à l'antiparlementarisme de 2020.

M. le président Sylvain Waserman. L'enjeu technologique doit être au cœur de notre réflexion mais sans l'épuiser, car il est fortement lié aux questions d'organisation, lesquelles peuvent-être sous-tendues par des choix politiques.

M. Éric Bothorel. L'Assemblée nationale produit la loi et contrôle l'action du Gouvernement. C'est une entreprise qui a subi, comme les autres, les effets de la crise, et les questions sur son mode de fonctionnement sont les mêmes.

Nous disposons déjà d'un plan de continuité d'activité – je salue ici le travail des fonctionnaires qui gèrent les systèmes d'information – mais, dans une entreprise, ce plan se nourrit des risques nouveaux.

Rien ne permet d'exclure que, de nouveau, les 3 700 personnes qui travaillent dans 85 000 mètres carrés ne puissent plus se réunir : nous n'avons pas encore de vaccin ni contre le coronavirus ni contre bien d'autres maladies.

Il est de notre responsabilité d'imaginer le pire pour préparer le meilleur. Nous devons réfléchir à une mise à jour du plan de continuité, qui nous permette de contrôler l'action du Gouvernement, d'évaluer les politiques publiques et de fabriquer la loi

Beaucoup d'entreprises ont poursuivi leur activité pendant le confinement, mais en ayant recours au télétravail, et de nombreux chefs d'entreprise s'interrogent sur la pertinence d'entretenir un patrimoine immobilier. Sans verser dans le « solutionnisme », j'envisage ma contribution au groupe de travail à partir du pire : que nous ne puissions plus nous réunir.

M. Alain Perea. Je suis un peu agacé par ceux qui prônent le débat et déguerpissent dès qu'ils ont fini de parler...

Je réfute ensuite la comparaison entre l'Assemblée nationale et une entreprise. Pour participer à cette réunion d'une heure et demie et y prendre la parole moins de deux minutes, je serai parti de chez moi pendant près de vingt-quatre heures : je ne suis pas certain que cela soit conforme aux critères de fonctionnement des entreprises...

Cadre dans une collectivité territoriale, j'ai été formé à la gestion de crise et aux plans communaux de sauvegarde, qui s'organisent d'abord autour du rassemblement ou de la dispersion ; avant de s'emballer sur le numérique, il faut réfléchir à nos modalités de rassemblement en cas de crise. Les plus menacés étant les petits groupes ou les individus isolés, notre travail est important pour l'opposition. Enfin, englober tous les types de crise serait illusoire. Soyons pragmatiques et ne retenons que deux ou trois hypothèses de travail.

Les services de l'Assemblée pourraient-ils nous fournir une note sur les obstacles juridiques au vote à distance ?

M. le président Sylvain Waserman. Nous allons avancer en marchant. Rien ne dit en effet que nous devons raisonner à droit constant, et peut-être va-t-il falloir faire reculer quelques limites.

M. Jean-Michel Mis. Si nous avons réussi à travailler – parfois de manière un peu erratique – ces dernières semaines, c'est notamment grâce à des réseaux sociaux. Cela soulève des questions de souveraineté mais aussi de transparence, car il n'a pas été toujours possible d'assurer la publicité des débats. Prenons-y garde car il faut, au-delà de la crise sanitaire, éviter d'alimenter une crise démocratique : que nos concitoyens puissent continuer à suivre nos débats doit être au cœur de nos travaux.

M. Mounir Mahjoubi. Il ne s'agit pas d'être pour ou contre les avancées technologiques qui permettraient notamment le vote à distance, mais d'appréhender la complexité de cette dimension de notre activité.

Tels que nous les avons utilisés, les outils de visioconférence nous interdisent de nous couper la parole, voire de joindre le geste à la parole, bref de donner à nos débats une dimension plus humaine. En revanche, la téléprésence le rend possible. Si nous n'intervenons pas tous dans les mêmes conditions, c'est aussi que nous ne sommes pas équipés de la même manière ou formés à l'usage de certains outils ; en outre, le réseau n'est pas de même qualité partout. L'Assemblée peut faire avancer les choses. Rien n'interdit de faire vivre numériquement nos rites de procédure, en créant un règlement intérieur numérique.

Le Graal des logiciels n'existe pas, mais nous pouvons nous appuyer sur un ensemble, nous permettant notamment de travailler et de délibérer publiquement ou non. Le vote public à distance est beaucoup plus facile à mettre en œuvre que le vote secret, qui nécessite des procédés techniques d'identification dont le service public ne s'est pas encore doté.

Certains peuvent être tentés de détourner nos échanges, mais l'essentiel est de rassurer ceux de nos collègues et de nos concitoyens qui s'interrogent sur ces nouveaux outils. Réfléchissons à leur gouvernance pour ne pas créer une boîte noire source de nouvelles complexités.

M. le président Sylvain Waserman. Nous pourrions envisager une session de travail où ceux d'entre nous qui possèdent des compétences technologiques pourraient présenter diverses solutions., En ce qui concerne le vote à distance, l'assurance de contrôler

en direct l'effectivité de chaque vote peut permettre de dessiner un compromis en faveur du vote électronique.

Mme Liliana Tanguy. Puisqu'il est probable que les règles sanitaires et l'obligation de distanciation vont perdurer, il faut utiliser les nouvelles technologies de manière pertinente et respectueuse du droit de vote individuel.

Les enjeux technologiques ne doivent pas prendre le pas sur les enjeux politiques mais, ayant pratiqué l'audit interne en entreprise et été formée au contrôle des risques, je pense que nous devons avant tout remettre à plat nos process, comme n'importe quelle organisation, et envisager des transformations pérennes : à l'heure où nous cherchons à réduire nos déplacements et nos émissions de gaz à effet de serre, s'affranchir de certaines contraintes matérielles, se réunir en visioconférence sont aussi des moyens de devenir une institution soucieuse de l'environnement, voire un parlement vert.

Mme Catherine Kamowski. Nos travaux doivent impérativement être menés au travers de la double focale du court et du long terme. Si des temps extraordinaires nécessitent des décisions extraordinaires, ne perdons pas de vue la continuité de la représentation démocratique. Il faut que l'Assemblée se dote d'un plan du type de ceux obligatoirement mis en œuvre dans les collectivités territoriales, pour garantir la visibilité, la prévisibilité et la sécurité de la représentation nationale et de ses décisions.

Cela exigera souplesse et imagination. Dans l'organisation des débats, car le débat nous est indispensable et la visioconférence en limite un peu la portée. Pour le vote, le Parlement britannique délibère ce matin même sur la mise en place du vote en ligne, retransmis en direct sur le canal parlementaire ; cela doit être possible chez nous, quand bien même la démocratie y fonctionne différemment. Il n'est pas question que la technique l'emporte sur le politique : à nous de trouver les meilleures solutions pour qu'elle soit à son service.

Mme Huguette Tiegna. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, commun au Sénat et à l'Assemblée, pourra être force de proposition au débat, en particulier sur les questions de technologie.

M. le président Sylvain Waserman. À l'issue de ce premier échange fort riche, qui a ouvert plusieurs pistes, je propose que nous établissions rapidement une trame d'entretiens ou d'échanges sur des sujets à creuser, avec comme jalons nos réunions chaque quinzaine. Nous pourrions aussi nous réunir en petits ateliers chargés d'approfondir certains sujets retenus dans ladite trame.

Il serait intéressant que nous tenions deux réunions thématiques, sur la gestion du risque et les options technologiques, afin que ceux qui ont quelques compétences puissent nous les faire partager.

Dans quinze jours, nous pourrons faire un premier point des séances menées en ateliers, sachant qu'il ne s'agit pas d'aboutir d'ores et déjà à des résultats définitifs mais d'amorcer nos travaux pour atteindre notre objectif.

Nous aurons, en principe tous les quinze jours, une réunion dans le même format qu'aujourd'hui, au même horaire, en salle Lamartine pour ceux qui le souhaitent, en visioconférence pour les autres. D'ici là, je contacterai les groupes pour qu'ils s'emparent chacun d'un thème spécifique et que nous échangions alors sur ces premières réflexions. Je souhaite également organiser deux réunions thématiques. Cette organisation répond à mon souci de structurer et de faire progresser notre réflexion grâce à nos réunions bimensuelles,

tout en nous autorisant à aller plus au fond des choses, ce que ne permet pas le format d'aujourd'hui.

Si je propose que les ateliers de réflexion soient organisés par groupe politique, c'est que les modes de travail et d'échange y sont déjà rodés, mais je n'ai pas d'idée arrêtée. L'important est que, dans quinze jours, nous ayons cadré nos travaux, les questions auxquelles on veut répondre et les objectifs que nous nous fixons, en croisant la feuille de route du président Ferrand et nos échanges de ce jour.

M. Mounir Mahjoubi. Cette approche est parfaite, mais il faudrait que nous nous entendions en parallèle sur le moyen d'obtenir, et à quelles sources, deux séries d'informations : un comparatif de ce qui se pratique dans les autres parlements et l'audition de représentants de grandes organisations ou structures qui ont eu à instaurer ce type de dispositifs, étant entendu qu'il ne s'agirait pas uniquement de s'intéresser aux outils techniques mais aussi aux problématiques associées – continuité de l'activité, risques, etc.

M. le président Sylvain Waserman. Si l'un d'entre vous s'est penché sur de bonnes pratiques de parlements étrangers, il serait très intéressant que nous consacrons une séance à la présentation de ses conclusions. L'organisation d'auditions relève des échanges que nous aurons avant la prochaine séance.

M. Hugues Renson. Nous sommes nombreux à vouloir travailler sur la double focale proposée par le président Ferrand. Il serait souhaitable d'identifier les sujets les plus urgents, qui nécessitent que nous adoptions rapidement une position commune pour adapter le fonctionnement du parlement à la crise actuelle, quitte à réfléchir ensuite aux transformations à opérer dans la perspective de futures crises.

M. le président Sylvain Waserman. Fixons-nous pour objectif d'avoir déterminé, d'ici la prochaine réunion, ce qui relève du court et du moyen terme.

La séance est levée à treize heures trente.