

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

Mercredi 17 juin 2020

A S S E M B L É E N A T I O N A L E
Présidence de M. Sylvain Waserman, président du groupe de travail

X V ^e L É G I S L A T U R E
- Point d'étape sur les travaux du groupe de travail et échanges de vues.

La réunion commence à onze heures trente-cinq.

M. le président Sylvain Waserman. Chers collègues, nous consacrerons notre réunion à faire un point sur les travaux de notre groupe de travail et à réfléchir à leur orientation pour les semaines à venir. Je précise d'emblée qu'il ne s'agit en aucun cas pour les groupes d'arrêter des positions définitives.

Nous avons déjà eu deux réunions plénières et dix réunions avec les groupes politiques. Aux deux premières séances thématiques – l'expérience des parlements étrangers face à la crise, le 3 juin ; les outils à mobiliser pour assurer le fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise, le 15 juin – s'ajoutera une troisième, le 22 juin, dédiée à la gestion de la crise.

Plusieurs documents vous ont été transmis : une synthèse des réunions avec les groupes politiques, une cartographie des risques, une liste des propositions issues des entretiens avec les représentants des groupes politiques, une synthèse des mesures prises par plusieurs parlements, les comparaisons établies par l'Union interparlementaire (UIP), enfin, une modélisation des mesures prises pour assurer le fonctionnement de l'activité parlementaire depuis le début de la crise du covid-19 que je vais vous exposer plus en détail.

Dans les premiers jours de la crise, le bureau a reconnu la compétence du Président pour prendre des mesures d'adaptation, puis il a adopté un plan de reprise progressive de l'activité le 5 mai. La conférence des présidents a défini les règles de déroulement de la séance publique et des réunions de commission en précisant les modalités de présence des députés et du vote. Notons que ce dispositif n'a pu fonctionner que parce qu'il faisait consensus. Il importe de se demander ce qui se serait passé en l'absence d'unanimité.

Du 16 mars au 11 mai, les réunions des commissions permanentes qui se sont déroulées sur place ont été limitées à l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour de la séance, avec une présence restreinte de leurs membres. À partir du 11 mai, leurs activités ont connu une reprise progressive et le nombre de députés autorisés à être présents a augmenté. Les votes se sont faits à main levée, par groupe pendant la période de confinement, puis à partir du 11 mai en prenant en compte tous les présents. Le vote par groupe soulève bien sûr des interrogations sur l'expression individuelle des députés. Toutefois, pour les votes sur l'ensemble, chacun avait la possibilité de faire part d'une position propre, ce qui a permis de respecter le principe constitutionnel du vote personnel. Tout cela a été assez artisanal et même

s'il n'y a pas eu de dysfonctionnements graves, les groupes n'ont pas été forcés à l'aise avec cette procédure.

En séance, dans un premier temps, les activités essentielles ont été maintenues : questions au Gouvernement, examen des textes législatifs d'urgence. Puis il y a eu un élargissement à partir du 11 mai.

Du 27 mars au 26 avril, phase de sidération pour nous tous, la présence a été limitée à trois députés par groupe, président de groupe compris. Cela pose bien sûr des questions de représentativité et l'on peut se demander si cette procédure doit être répliquée. Du 26 avril au 11 mai, le nombre de députés présents a été porté à soixante-quinze, puis à cent cinquante, à partir du 11 mai.

Pour les votes sur l'ensemble des textes ou sur les déclarations du Gouvernement, chaque député a pu faire connaître sa position de vote à son groupe ou au service de la séance. Pour le reste, le vote s'est fait à main levée, par groupe avant le 26 avril, puis individuellement. Si un groupe avait été en désaccord avec ces modalités et que l'ensemble de ses membres s'était rendu dans l'hémicycle, bouleversant l'équilibre établi, alors une procédure aurait permis de basculer vers un vote à la main des présidents de groupe afin d'assurer la représentativité. Nous voyons bien la fragilité de cette construction, qui n'a pu tenir que grâce au consensus. Le principe de proportionnalité a été mis en question.

Enfin, un amendement pouvait être défendu par tout membre du groupe auquel appartenait son auteur. Mais les députés dont la position n'est pas largement partagée trouvent-ils forcément des relais parmi leurs collègues ? Il y a des frustrations qui se sont fait sentir à plusieurs reprises.

J'aimerais maintenant vous soumettre quatre questions.

Premièrement, faut-il définir un mode de crise spécifique dans notre règlement ? Autrement dit, doit-on élaborer un règlement bis lié à un état d'urgence parlementaire ? Cette option n'a pas ma faveur. Une autre solution consisterait à aménager le règlement pour lui donner plus de souplesse tout en établissant un cadrage constitutionnel, notamment en matière de représentativité. Aujourd'hui, par exemple, on ne peut pas mettre en œuvre une procédure de vote à distance, le Conseil constitutionnel s'y opposerait certainement, mais il serait intéressant d'ouvrir à la future gouvernance la possibilité d'y recourir en période de crise.

Deuxième question : faut-il se doter d'une gouvernance propre au mode de crise ou s'appuyer sur les organes existants ? Avec une gouvernance ad hoc, se pose un problème de durée : quand décider d'y mettre fin ? Pour la présente crise, les décisions ont été prises par les organes existants et une mission de contrôle a été confiée à une instance spécifique. Pour certaines dérogations au règlement, on pourrait imaginer des décisions conjointes ou des avis conformes du bureau et de la conférence des présidents.

Troisième question : doit-on prévoir un système de vote à distance dans le cadre d'une réforme du règlement ? Il faudrait sécuriser le dispositif en apportant des garanties au sujet du vote personnel, qui est un principe constitutionnel, et il conviendrait de déterminer si le vote à distance complète ou se substitue au vote dans l'hémicycle ou en commission. Il ne faut pas en faire un dogme qui s'imposerait aux groupes et aux députés. Il s'agit avant tout de prévoir la possibilité d'y recourir en période de crise. Il importe de créer un dispositif cohérent comprenant l'outil lui-même, des modalités alternatives de vote et des possibilités de recours. Le vote à distance pourrait ne s'appliquer qu'à l'ensemble d'un texte. En cas de problèmes de connexion, les députés disposeraient de dix minutes supplémentaires. Les positions de vote seraient rendues publiques, ce qui permettrait de rectifier d'éventuelles erreurs.

Quant à la quatrième question, je l'évoque très rapidement : de quels autres moyens faut-il se doter pour être efficaces tout au long de la période de crise ?

Après vingt-cinq heures d'échanges, plusieurs points d'équilibre se dessinent : le refus d'un règlement bis de crise, la volonté d'ouvrir des potentialités, l'importance du cadrage constitutionnel.

L'autre idée qui me semble importante est de doter la gouvernance qui aura à gérer la prochaine crise d'une boîte à outils : à charge pour elle de l'activer, en toute transparence. Le point clé, c'est la préparation en amont. Je ne reviens pas sur le module de vote à distance, qu'il faudrait avoir pensé de façon cohérente. Nous pourrions aussi prévoir qu'en période de crise les députés puissent verser des contributions écrites sur chaque texte, auxquelles le rapporteur ou le ministre répondrait au début du débat. Les questions au Gouvernement, de même, pourraient être en partie écrites et regroupées par thèmes. Il faut par ailleurs accroître le nombre de salles équipées d'un système de visioconférence. Tous ces outils doivent nous permettre de préparer la crise d'après. Pour revenir à la gouvernance, il ne me paraît pas souhaitable d'imaginer une instance qui se substituerait aux prérogatives constitutionnelles de la conférence des présidents et du bureau.

Mme Annie Genevard. Je crois que nous sommes tous d'accord pour ne pas retenir l'idée d'un état d'urgence parlementaire, qui installerait institutionnellement des pratiques dérogatoires.

Notre postulat de départ devrait selon moi être de maintenir le fonctionnement le plus normal possible de notre institution. Je proposerais volontiers d'organiser les choses autour des principes constitutionnels que vous avez rappelés : vote personnel, proportionnalité dans la représentation des groupes, contrôle... Je ne suis pas du tout favorable à un règlement bis.

Vous avez posé à juste titre la question de la légitimité juridique des décisions prises par le Bureau. Si nous étions tous d'accord pour instaurer des mesures de prudence, nous n'avons pas été consultés sur leur durée d'application. Avec le recul, je pense que nous avons été excessifs et que nous aurions pu revenir à un fonctionnement plus normal plus tôt.

Vous avez parlé d'un document rassemblant soixante premières propositions ; pour la prochaine phase de nos travaux, il sera utile que nous disposions d'un document martyr, comme base de discussion.

Enfin, il ne faudrait pas que les solutions que nous retiendrons deviennent un mode de fonctionnement habituel : je pense par exemple à la visioconférence, ou au vote à distance, qui ne doit pas devenir une habitude en cas de maladie ou de difficulté à rejoindre l'Assemblée. Ces solutions doivent être limitées à des situations exceptionnelles, qu'il faudra définir.

M. le président Sylvain Waserman. Laissons-nous trois semaines pour produire ce document martyr.

M. Éric Bothorel. En vous écoutant, je me dis qu'il faut effectivement réfléchir au fait déclencheur. À quel moment commence-t-on à recourir à l'un des éléments de la boîte à outils ? Et à quel moment arrête-t-on ?

Par ailleurs, ne faudrait-il pas tester cette boîte à outils ? Nous pouvons imaginer des outils, les modéliser, mais c'est à l'épreuve des faits que nous verrons s'ils sont efficaces et s'ils sont effectivement de nature à rapprocher notre travail de la normalité. Il serait bon de prévoir, dans le règlement, la possibilité d'un tir à blanc – ou d'un *dry-run*, comme on dit

dans l'entreprise. Pourquoi ne pas faire des exercices, comme on fait des exercices d'évacuation des bâtiments ?

M. le président Sylvain Wasserman. Vous évoquez ce que, dans une autre vie, j'appelais un bêta-test : le test grandeur nature d'un outil. Mais je rappelle que nos travaux concernent strictement la gestion de crise. L'objectif est d'avoir des outils opérationnels, prêts sur l'étagère, pour que la gouvernance, en cas de crise, n'ait pas à se poser de question. Il faut donc, effectivement, que la boîte à outils ait été testée et soit opérante. Mais je répète que je limite strictement nos travaux aux situations de crise : j'y insiste, parce que c'est un engagement que j'ai pris vis-à-vis de deux groupes qui y tenaient particulièrement.

Mme Sylvia Pinel. Je ne suis pas favorable à ce que l'on définisse trop précisément les choses dans le règlement. Nous ne pouvons pas prévoir tous les types de crises et des modifications trop détaillées pourraient être dangereuses, car elles s'avèreraient inadaptées aux réalités que nous rencontrerions. Il me semble toutefois que certains aspects doivent être précisés, notamment la manière dont ces travaux en mode dégradé doivent être enclenchés. Pour éviter l'arbitraire, cela doit être formalisé juridiquement.

Il est vrai que nous avons trouvé un mode de fonctionnement consensuel, mais si tel n'était pas le cas à l'avenir, comment les décisions se prendraient-elles ? Il faut effectivement travailler sur le vote à distance, tout en ayant à l'esprit que cette solution ne sera pas adaptée à toutes les crises. Pensons à un aléa climatique.

Je rejoins par ailleurs Annie Genevard sur la nécessité d'avoir un document de travail. Nous n'avons pas tous vécu le confinement de la même manière, en fonction de notre goût pour les outils numériques et de notre familiarité avec eux. Au sein même de nos groupes politiques, nous n'avons pas souffert du même éloignement vis-à-vis de l'Assemblée nationale : certains ont pu se rendre régulièrement en séance, d'autres pas ; certains ont vu leurs amendements repris par leur groupe, d'autres pas... Il importe donc que nous puissions présenter aux membres de nos groupes respectifs un document de travail, sur lequel chacun pourra se prononcer.

S'agissant de la méthode, il faut fournir des outils à la gouvernance qui aurait à gérer une crise, mais en restant très souple, car nous ne pouvons pas tout prévoir.

M. le président Sylvain Wasserman. Nous ne pouvons pas imaginer tous les scénarios de crise. L'enjeu est de faire évoluer le règlement, en définissant un cadrage et des potentialités, tout en conservant de la flexibilité pour que les meilleures décisions soient prises au meilleur moment. Cela, on ne peut pas l'anticiper : ce sera une affaire de confiance dans la gouvernance qui aura à gérer une nouvelle crise.

M. Jérôme Lambert. Ce qui est fait est fait : ça n'a pas été extraordinaire, tout le monde ne l'a pas bien ressenti mais, au bout du compte, cela a fonctionné. Il n'y a pas eu de drame individuel, ni de drame collectif. Les lois qui devaient être votées ont été votées et les quelques recours qui ont été déposés devant le Conseil constitutionnel n'ont pas abouti, donc tout va bien.

Nous avons démontré que nous étions capables de nous adapter, sans aucun texte et sans modification du règlement. Ce qui reste à préciser, selon moi, c'est le moment où l'on se trouve dans une situation de crise – cela ne fera pas toujours l'unanimité. Si on a une panne de réseau de quelques jours, est-on en situation de crise ? Doit-on modifier nos méthodes de travail ? Ou bien peut-on se contenter de reporter l'examen des textes à l'ordre du jour ? Notre discussion est intéressante mais je crains que la montagne n'accouche d'une souris... Je ne suis pas sûr qu'il faille inventer des choses extraordinaires. Tout ce qui est possible n'est pas forcément souhaitable.

M. le président Sylvain Waserman. On pourrait envisager d'en rester à la situation actuelle, mais on rencontre plusieurs limites.

M. Jérôme Lambert. La première est l'unanimité. Tant qu'elle prévaut, il n'y a pas de problème...

M. le président Sylvain Waserman. Il existe quand même une incertitude juridique : la limitation du nombre de députés présents – les présidents des groupes et, pour chacun d'entre eux, deux autres membres – ne permettrait pas d'assurer une représentation politique équilibrée. Le Conseil constitutionnel, s'il avait eu à se prononcer, l'aurait peut-être acceptée, mais ce n'était pas une solution satisfaisante.

La question de l'équipement des salles de réunion pour les visioconférences se pose également. Il faut se préparer.

S'agissant du vote à distance, même si la conférence des présidents et le bureau donnaient leur accord, ce serait impossible aujourd'hui.

L'objectif est d'être un peu mieux outillé pour étendre le champ des possibles, tout en réaffirmant les principes constitutionnels valables en toutes circonstances.

M. Jérôme Lambert. Le fait déclencheur a été l'annonce du confinement : nous nous sommes dit que nous ne pouvions plus nous réunir. Or on a continué à travailler dans de nombreuses entreprises.

M. le président Sylvain Waserman. Il faut rappeler que nous avons été un *cluster* : notre situation était spécifique. Faut-il considérer l'Assemblée comme un service essentiel au même titre qu'une centrale nucléaire, par exemple ? Dans ce cas-là, on ne se demande pas si on reste chez soi ou non : il faut assurer une continuité. C'est d'ailleurs ce que nous avons fait, puisque nous avons adopté les textes d'urgence sans faillir. L'Assemblée n'a pas été aux abonnés absents.

M. Jérôme Lambert. En cas de crise majeure, l'article 16 de la Constitution prévoit que le Parlement se réunit de plein droit. Que ferait-on dans cette hypothèse ?

M. le président Sylvain Waserman. Nous n'étions pas dans une telle situation, mais c'est une raison de plus pour se doter des outils nécessaires.

M. Jérôme Lambert. Si le Parlement se réunit de plein droit, on ne va pas limiter le nombre de députés présents à 50 ou à 200.

M. le président Sylvain Waserman. Nous pourrions tous siéger en respectant la distanciation sociale dans des sites plus vastes – je pense notamment à Versailles.

Mme Laurianne Rossi. Merci pour votre présentation très riche à laquelle je souscris largement.

Je crois que c'est la continuité du fonctionnement de nos institutions et de la démocratie parlementaire qui doit nous guider. Il faut établir un cadre pour de futures crises, quelles qu'elles soient, sans théoriser un « Parlement dégradé » ou un « état d'urgence parlementaire ». On doit éviter de créer un cadre dérogatoire ou un règlement bis. En revanche, on peut envisager des ajustements et une procédure claire pour gagner en agilité, grâce à des solutions de repli numériques et physiques. Au-delà de la situation actuelle, des crises de nature sécuritaire ou environnementale pourraient nous empêcher de siéger dans les bâtiments de l'Assemblée.

Il faut assurer une représentation politique équilibrée, garantir le droit de vote individuel, respecter les droits de l'opposition et réfléchir à la gouvernance. Qui prendra les

décisions en cas de crise ? Il est important de ne pas avoir à se poser la question le moment venu. Il faut une procédure et un groupe chargé de prendre les mesures nécessaires.

M. Arnaud Viala. Je souhaite que l'on prenne en compte les difficultés d'ordre géographique qui peuvent exister en situation de crise. Les députés d'Occitanie, dont je fais partie, sont plus éloignés que d'autres de l'Assemblée, et je pense aussi à nos collègues d'outre-mer. La fermeture de l'espace aérien les a empêchés de venir à Paris. Nous devons nous doter de moyens permettant de nous adapter à toutes les configurations. Il est un peu anachronique, en 2020, de ne pas avoir la possibilité de voter à distance dans des cas très précis et très encadrés qui feraient l'objet d'un consensus politique.

Il faut faire en sorte que les situations de crise aient des effets aussi limités que possible sur notre fonctionnement, y compris dans le temps. On peut envisager d'autres lieux de réunion que le Palais Bourbon ou une organisation différente de l'espace en son sein.

Enfin, il y a eu quelques quiproquos. S'il était normal que le Parlement se saisisse de sujets qui concernaient directement la crise, même en mode dégradé, avec peu de députés présents ou sous la forme de visioconférences – qui sont d'ailleurs tout sauf satisfaisantes, car on ne perçoit pas l'ambiance, on peut être déconnecté dix fois et on a souvent du mal à entendre –, nous avons aussi eu à débattre de thèmes que nous n'avions aucune raison d'aborder durant cette période. Nous pourrions proposer que l'ordre du jour, de toutes les instances, soit limité à ce qui concerne strictement la crise.

M. le président Sylvain Waserman. Vous seriez donc ouvert à l'idée d'un mode mixte dans lequel certains députés seraient autorisés à participer à distance en cas de crise grave, si cela fait l'objet d'un consensus politique ? Par exemple, si seule la Guyane était confinée, vous autoriseriez les députés de ce territoire à participer à distance ?

M. Arnaud Viala. Oui, en ce qui me concerne, mais je soumettrai la question aux collègues que je suis chargé de représenter.

M. le président Sylvain Waserman. Pour le reste, aucun aménagement du règlement ne pourrait obliger à se cantonner à des textes directement liés à la crise en cours : il faudrait une révision de la Constitution.

M. Hugues Renson. J'ai également des réserves à l'égard d'une gouvernance spécifique. On doit tout faire pour maintenir le fonctionnement normal de notre institution. Il est dangereux de recourir dans la durée à des pratiques dérogatoires, et le droit parlementaire n'est pas autonome : il s'inscrit dans le cadre de la Constitution.

Je suis défavorable à l'instauration d'un protocole trop rigide, car tout dépendra de la nature et de la gravité de la crise. Il est beaucoup question, actuellement, de délibération et de vote à distance, mais cela ne serait pas possible en cas de crise des systèmes d'information. Il faut essayer d'anticiper mais sans trop entrer dans les détails : mieux vaut s'en tenir à une approche minimaliste. Ce sera probablement au bureau de décider en cas de crise.

M. Nicolas Démoulin. Il faut éviter de trop partir de ce que nous avons vécu, car de futures crises pourraient être différentes – on ne peut pas les définir à l'avance. Il faut imaginer leurs conséquences possibles, pour apporter des réponses souples.

Je suis d'accord avec Arnaud Viala. Des inondations peuvent isoler certains collègues, par exemple. Le moment est peut-être venu de réfléchir à ce genre de situations.

M. le président Sylvain Waserman. Merci pour vos interventions. Je propose de vous présenter un document de travail le 8 juillet prochain.

La réunion s'achève à douze heures quarante.