

---

*Crise sanitaire et Parlement français :  
Un droit parlementaire de crise grâce aux outils numériques ?*

Théo BRILLANTI-DERIEN, Saïdou DIOP et Taha MOUBTAHIJ

2023-1, pp. 1-23

---

*Pour citer cet article :*

Théo BRILLANTI-DERIEN, Saïdou DIOP et Taha MOUBTAHIJ, « Crise sanitaire et Parlement français :  
Un droit parlementaire de crise grâce aux outils numériques ? », *Jurisdiction* 2023-1 [en ligne],  
*Les Cahiers d'e-Délib* 2022, pp. 1-23

*Pour consulter cet article en ligne :*

<https://www.jurisdiction.net/2023/07/crise-sanitaire-et-parlement-francais-un-droit-parlementaire-de-crise-grace-aux-outils-numerique/>

*Crise sanitaire et Parlement français :*  
*Un droit parlementaire de crise grâce aux outils numériques ?*

---

THÉO BRILLANTI-DERIEN, SAÏDOU DIOP, TAHA MOUBTAHIJ  
*Doctorants contractuels à l'Institut Louis FAVOREU, Aix-Marseille Université*

Envisager l'émergence d'un droit parlementaire de crise semble toujours s'inscrire dans une forme de paradoxe, voire d'antinomie. La thématique d'un droit de crise renvoie au concept bien connu d'état d'exception, appréhendé notamment par le Professeur François Saint Bonnet comme « un moment pendant lequel les règles de droit prévues pour des périodes de calme sont transgressées, suspendues ou écartées pour faire face à un péril »<sup>1</sup>. L'idée d'un droit parlementaire de crise correspondrait ainsi à des règles alternatives de fonctionnement des assemblées lorsqu'une situation de fait inhabituelle et exceptionnellement grave empêche la poursuite de son fonctionnement normal. La volonté de « faire face à un péril » implique alors une double dimension : la première concerne la capacité du Parlement à adopter les mesures nécessaires à la résolution de la crise ; la seconde relève plus simplement de sa capacité à continuer à fonctionner et à assurer ses missions pendant la durée de celle-ci. Ce n'est toutefois que si cette seconde dimension peut être mise en œuvre que la première pourra également être réalisée, l'hypothèse inverse contraignant le Parlement à subir son effacement. Si un droit parlementaire de crise a pour but de préserver la place des assemblées en temps extraordinaires, c'est parce que de telles périodes entraînent leur affaiblissement ou leur exclusion en

---

<sup>1</sup> F. SAINT-BONNET, « L'état d'exception et la qualification juridique », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2008, vol. 6.

raison d'une tendance à la « concentration du pouvoir, en général au profit de l'exécutif »<sup>2</sup>. Ces considérations semblent identifiables dans le cadre de nombreuses situations de crise bouleversant le fonctionnement de l'État. Ainsi, rien ne semblait « plus apparemment contraire que [...] le "parlementarisme" »<sup>3</sup> lors de la Première guerre mondiale, tandis que face au terrorisme contemporain le Parlement a eu tendance à admettre « sa supposée incompétence opérationnelle »<sup>4</sup>, s'effaçant au profit de l'exécutif gouvernemental. Cela est d'autant plus vrai dans le cadre de la V<sup>e</sup> République française, puisque la Constitution du 4 octobre 1958 a été pensée pour assurer l'efficacité de l'action exécutive en enserrant fortement le Parlement dans les contraintes d'un parlementarisme particulièrement rationalisé.

- 2 C'est dans ce contexte que les assemblées françaises se sont dotées de nouveaux outils, déployant des technologies numériques, pour faire face à la crise sanitaire apparue en 2020. Dès lors, l'hypothèse du développement d'un droit parlementaire de crise, prenant appui sur les outils numériques – pour faire fonctionner le Parlement et résoudre la crise, voire promettre « une plus grande démocratisation » de son fonctionnement, un objectif souvent associé à la numérisation des procédures parlementaires<sup>5</sup> – doit impérativement se parer d'humilité. Il ne s'agit pas ici d'affirmer que le recours au numérique en période de crise constitue un bouleversement des équilibres institutionnels en faveur du Parlement mais, de manière plus raisonnée, d'envisager qu'il a permis de maintenir en vie ses fonctions constitutionnelles là où il aurait pu autrement être complètement écrasé sous le poids de l'exécutif. En outre, alors que le droit parlementaire s'apparente aux règles et procédures régissant le fonctionnement interne des assemblées, ses sources demeurent variées et éminemment liées à la pratique de la vie institutionnelle. Dès lors, penser un droit parlementaire en période de crise présente des caractéristiques particulières, le caractère exceptionnel et inhabituel d'un droit de crise venant s'ajouter à la spécificité même du droit parlementaire.
- 3 Le numérique et les outils qui le mettent en œuvre se trouvent ainsi au cœur de la présente réflexion. Celle-ci vise en effet à établir les liens que de tels outils sont susceptibles d'entretenir avec les mécanismes de la démocratie représentative et le fonctionnement des assemblées délibérantes. Comme la plupart des institutions publiques et des structures privées, celles-ci ont été forcées de recourir à ces moyens techniques pour poursuivre leurs activités durant la pandémie. Faisant face à des problématiques très proches, il est envisageable qu'elles aient développé des solutions similaires. Pour autant, ces dernières présentent des implications inédites dans le contexte du droit parlementaire. À titre d'illustration, on rappellera que si le Serment du Jeu de Paume prévoyait en 1789 que « partout où ses membres sont réunis, là est l'Assemblée nationale », le recours à la visioconférence pose la question des caractéristiques de la présence en ligne des parlementaires : est-elle équivalente à leur présence physique, compte tenu des droits et prérogatives qui sont censés s'y

<sup>2</sup> X. MAGNON, « Le concept d'état d'exception, une lecture juridique », *RDP*, oct. 2021, Hors-série, p. 11.

<sup>3</sup> B. DAUGERON, « Le contrôle parlementaire de la guerre », *Jus Politicum*, 2016, vol. 8, p. 33-54.

<sup>4</sup> J.-J. URVOAS, « Le rôle du Parlement en régime d'état d'urgence », *RDP*, oct. 2021, Hors-série, p. 121.

<sup>5</sup> A.-M. LECIS COCCO ORTU, « L'apport ambivalent du numérique à la participation politique : vraie ou fausse démocratisation ? », *Confluence des droits\_La revue*, juin 2020, en ligne.

attacher ? Son emploi est également lié à des considérations de confidentialité des données qui y sont partagées et même de souveraineté numérique, posant le problème du choix des logiciels à utiliser. Par ailleurs, les chambres ont aussi mis en place des transferts et des ponts téléphoniques pour mener des conférences à distance dans le cadre de réunions informelles ou d'organes collégiaux de moindre ampleur que les commissions. Si une part substantielle de l'analyse porte ainsi sur l'usage par l'Assemblée et le Sénat de ces outils, elle n'entend toutefois pas s'y limiter, proposant également d'en envisager d'autres qui auraient pu être déployés mais qui ont été refusés par les assemblées. C'est le cas, par exemple, du vote à distance qui constitue manifestement une limite infranchissable pour les acteurs du Parlement français, posant la question du degré de dérogation pouvant être consenti par le droit des assemblées délibérantes en période de crise.

- 4 Tout l'intérêt de la présente réflexion sur le recours aux outils numériques par le Parlement consiste ainsi à déterminer si celui-ci a conduit à l'émergence d'un véritable droit parlementaire de crise. En effet, si les obstacles pratiques, tels que les difficultés liées notamment à la sécurité et au degré variable de culture numérique des parlementaires, sont indéniables, les enjeux juridiques ne sont pas des moindres. Alors que l'article 24 de la Constitution de 1958 dispose que : « le Parlement vote la loi, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques »<sup>6</sup>, la question de la compatibilité des usages numériques avec ces exigences constitutionnelles comme avec celles plus précises issues des normes qui les concrétisent mérite d'être posée. Ainsi, le recours à la visioconférence est plus simple, d'un point de vue pratique, à mettre en place dans le cadre d'une commission de contrôle que pour saisir l'intégralité d'une séance plénière dans un hémicycle virtuel, quand, de son côté, le vote à distance a paru incompatible avec les principes juridiques gouvernant le fonctionnement des assemblées en France, bien qu'il ait pu être mis en œuvre dans d'autres assemblées parlementaires européennes. Dans cette perspective, les différentes formations collégiales du Parlement ne détenant pas les mêmes compétences et l'exercice de ces dernières ne répondant pas aux mêmes logiques juridiques, le recours au numérique ne pouvait être monolithique. S'interroger sur les outils numériques utilisés et les conditions techniques et juridiques de leur mise en œuvre revient alors à savoir si le Parlement a pu rester maître de ses attributions constitutionnelles au cours de la crise sanitaire, en dépit de la gravité des circonstances auxquelles il a été confronté. Il convient alors de se demander *comment les chambres ont pu utiliser les outils numériques pour ne pas être dessaisies de leurs compétences et, plus fondamentalement, dans quelle mesure cela a pu conduire à l'émergence d'un droit parlementaire de crise.*
- 5 Après avoir mis en lumière le fait que ce recours aux outils numériques n'a été le fait que de la pratique, aucune consécration formelle n'ayant été mise en œuvre, il sera possible de souligner que

---

<sup>6</sup> Nous entendons comme Francis HAMON et Michel TROPER que « l'évaluation est une démarche préliminaire qui est, ou devrait être, commune à la plupart des formes de ce contrôle : comment en effet pourrait-on juger une politique sans connaître avec un minimum de précision les résultats auxquels elle a abouti ? », in F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Lextenso-LGDJ, 42<sup>e</sup> édition, 2021, p. 703.

cet usage n'a permis au Parlement de remplir ses missions constitutionnelles que de manière limitée<sup>7</sup>. À la faiblesse formelle d'un droit parlementaire de crise (I), s'ajoute ainsi une transformation limitée des pratiques parlementaires en matière numérique malgré la période exceptionnelle qu'a constituée l'épidémie de covid-19 (II). Il convient dès lors de ne pas surestimer la réalité d'un droit parlementaire de crise prenant appui sur les outils numériques. Tel est bien l'enseignement qu'il est possible de tirer de l'expérience parlementaire française durant la crise sanitaire.

## I. LA FAIBLESSE FORMELLE D'UN DROIT PARLEMENTAIRE DE CRISE

- 6 La phase la plus aiguë de la crise sanitaire au printemps 2020 a forcé les instances parlementaires à modifier de manière inédite le fonctionnement des assemblées. La visioconférence et d'autres outils numériques ont ainsi été employés, avec des fortunes diverses selon la nature des fonctions, législatives ou de contrôle, concernées (voir *infra*, II). Alors que la première vague de la pandémie de Covid-19 a imposé le recours au numérique comme une réaction spontanée, la question de la formalisation juridique de ce recours s'est ensuite posée, notamment pour s'assurer que le Parlement puisse réemployer de tels moyens en cas de crises ultérieures. La réflexion relative à l'inscription dans le droit écrit de cette capacité d'action nouvelle, mise à disposition du Parlement, n'échappe pas à la difficulté habituelle relative à la spécificité des sources du droit parlementaire, admise tant par ses acteurs que par la doctrine. Le délaissement des normes écrites pour tenir compte du fonctionnement numérique du Parlement pose la question de la nécessité d'une formalisation du recours à ces instruments dans le droit positif (A), toutefois comblé par la prédominance des pratiques parlementaires en la matière (B).

### A. Le délaissement des normes écrites

- 7 Alors qu'une modification du règlement des assemblées semblait de prime abord la voie la plus indiquée pour intégrer des dispositions relatives aux outils pouvant être utilisés par les parlementaires pour adapter leurs travaux à la survenance de circonstances exceptionnelles, les conséquences constitutionnelles d'une telle modification ont limité l'opportunité d'y recourir (1). Alternativement, la possibilité de modifier l'instruction générale du bureau, relative à l'organisation technique du travail parlementaire, aurait pu être envisagée mais la coordination de la gestion de crise par d'autres organes

---

<sup>7</sup> Nous remercions très chaleureusement les administrateurs du Sénat (M. Fabrice ROBERT, Directeur de la législation et du contrôle ; M. Philippe ROUX-COMOLI, directeur des systèmes d'information ; M. Éric TAVERNIER, Secrétaire général) et de l'Assemblée nationale (M. Thomas BOBTCHÉFF, chef de la division de la Séance ; M. Adrien LAURENT, administrateur à la Commission des affaires européennes ; M. Bertrand VIAL, chef de la division de la Communication digitale et de la Presse) qui nous ont reçus pour échanger avec nous sur le fonctionnement des chambres pendant la crise. Les points de vue exprimés dans cet article ne sont toutefois que les nôtres, ainsi que les éventuelles erreurs qui auraient pu être commises.

collégiaux des assemblées a mis à l'écart cette hypothèse (2). En ce sens, le fonctionnement des assemblées a été adapté « en l'absence de règles prévues expressément dans les textes »<sup>8</sup>.

### 1. L'hypothèse du règlement intérieur des assemblées

- 8 La modification du règlement intérieur pour permettre l'usage des outils numériques en période de crise a été envisagée à l'Assemblée nationale dès le début de la crise sanitaire. Le rapport présenté par le député Sylvain Waserman en vue de cette modification traduit ainsi ce que les parlementaires présentaient comme la nécessité « d'adapter le règlement afin de favoriser le recours à tout outil numérique de travail à distance »<sup>9</sup>. Inscrire dans le droit parlementaire écrit les outils permettant une réaction rapide aux circonstances les plus complexes de la crise sanitaire poursuivait deux buts. Le premier, d'ordre pratique, était de permettre aux députés de bénéficier d'une mise en œuvre opérationnelle et efficace des outils d'un droit parlementaire de crise, afin de garantir la poursuite des missions constitutionnelles de l'Assemblée en dépit de la situation de crise. Le second, d'ordre constitutionnel cette fois, visait à bénéficier d'une forme de brevet de constitutionnalité grâce au contrôle *a priori*, exercé de manière obligatoire pour toute modification du règlement, par le Conseil constitutionnel<sup>10</sup>.
- 9 Bien que ces objectifs et la logique d'une modification du règlement intérieur face à une recrudescence des situations de crise semblent compréhensibles<sup>11</sup>, le risque d'une censure par le juge constitutionnel était pourtant une réalité. Ce risque s'inscrit dans le contexte d'une très forte rationalisation du parlementarisme, dont le Conseil constitutionnel demeure le garant, qui est caractéristique de l'architecture institutionnelle de la V<sup>e</sup> République et dont les conséquences se voient exacerbées dans le cadre particulier de la gestion de crise conduisant à une exaltation du pouvoir exécutif. Ces éléments sont parfaitement illustrés dans la décision rendue par le Conseil le 1<sup>er</sup> avril 2021. Appelé à se prononcer sur les modifications du règlement de l'Assemblée nationale (RAN), il a souligné qu'il ne pouvait pas « mesurer la portée des adaptations », celles-ci n'étant « ni limitées ni précisées »<sup>12</sup>. Il s'est ainsi opposé à ce que le Parlement se dote de moyens accrus car ces derniers ouvraient la possibilité

---

<sup>8</sup> P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS, « Conseil constitutionnel et droit parlementaire de crise, commentaire de la décision n° 2021-814 DC, 1<sup>er</sup> avril 2021, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise* », *RFDC*, 2021, vol. 128, p. 135-141.

<sup>9</sup> S. WASERMAN, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise* (n° 3798), p. 10.

<sup>10</sup> L'article 62 alinéa 1 de la Constitution prévoit le contrôle *a priori* obligatoire des règlements des assemblées et de toutes leurs modifications.

<sup>11</sup> À l'heure où nous écrivons cette contribution, la Russie a envahi l'Ukraine depuis plusieurs mois et ce conflit armé laisse présager de potentielles adaptations dans le fonctionnement des institutions internes comme internationales. C'est notamment le cas des interventions du président ukrainien Zelensky en visioconférences dans plusieurs institutions parlementaires.

<sup>12</sup> Conseil constitutionnel, déc. n° 2021-814 DC, 1<sup>er</sup> avril 2021, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise*.

que l'exécutif ne soit pas en mesure de les maîtriser par le biais de sa majorité parlementaire. La crise exacerbe donc le rôle de garant du parlementarisme rationalisé joué par le Conseil constitutionnel, ne s'assurant de la protection du Parlement, comme lorsqu'il reconnaît « la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat »<sup>13</sup>, que si une telle avancée n'est pas susceptible d'interférer avec les prérogatives gouvernementales.

- 10 L'édiction de normes juridiques permettant aux parlementaires d'apporter une réponse efficace à la crise devait pourtant faire en sorte que l'adoption de mesures exceptionnelles n'ait pas pour conséquence « d'écarter les représentants de la Nation »<sup>14</sup>. Le choix opéré à l'Assemblée nationale était de doter la Conférence des présidents du pouvoir « d'adapter temporairement les modalités de participation des députés aux réunions de commission et aux séances publiques, d'une part, et de vote, d'autre part, le cas échéant en recourant à des outils de travail à distance »<sup>15</sup> en cas de circonstances exceptionnelles. La formulation de cette proposition de résolution, très large et générale, avait pour but de laisser toute latitude à l'organe exécutif de la chambre basse pour réorganiser les modalités du travail parlementaire face à une crise ultérieure dont la définition, l'intensité et les conséquences sur le fonctionnement des institutions ne peuvent être anticipées. C'était bien toute l'ambition du groupe de travail à l'origine de ce projet que de conserver « une certaine agilité et de la souplesse »<sup>16</sup>, nécessaires pour apprécier des circonstances propres à s'apparenter à une crise et justifiant la formulation succincte et générale du texte. Malgré cette logique tout à fait compréhensible, c'est ce qui a *in fine* causé la censure du texte par le Conseil constitutionnel, empêchant l'inscription des principes d'un droit parlementaire de crise dans le droit positif.
- 11 Alors même que la modification proposée souscrivait pleinement au caractère opérationnel nécessaire aux temps exceptionnels, n'enserrant pas les organes parlementaires dans des contraintes trop importantes, sa censure questionne la pertinence et l'opportunité du choix du règlement intérieur comme vecteur normatif de ces adaptations. En effet, l'intérêt du rapport Waserman était de doter les députés de ce que les membres du groupe de travail qualifient de « boîte à outils pensée pour les périodes de crise »<sup>17</sup>, garantie de la flexibilité nécessaire à une réaction spontanée en période de crise. Quelle était donc la priorité ? Doter les parlementaires des moyens d'agir dans l'urgence ou formaliser dans le Règlement un embryon de droit parlementaire de crise ? Pourquoi ne pas justement profiter de la souplesse offerte par la matière parlementaire et poursuivre ces pratiques numériques sans s'exposer à la censure du juge constitutionnel, si la nécessité était telle qu'elle justifiait le recours immédiat à « tout outil numérique de travail à distance » permettant au Parlement de fonctionner ?

---

<sup>13</sup> Conseil constitutionnel, déc. n° 2018-767 DC, 5 juillet 2018, *Résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs*, §3 et dans le cadre de la crise, Conseil constitutionnel, déc. n° 2020-800 DC, 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, §3.

<sup>14</sup> S. WASERMAN, *op. cit.*, p. 15.

<sup>15</sup> Résolution proposant l'insertion d'un article 49-1 B dans le Règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>16</sup> S. WASERMAN, *op. cit.*, p. 5.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Un tel « excès d'assurance ou de naïveté »<sup>18</sup> n'a par ailleurs pas été reproduit au Sénat, sans doute échaudé par la tentative infructueuse de l'Assemblée, ce dernier s'étant contenté d'effectivement donner toute latitude à la Conférence des présidents pour organiser le travail parlementaire en temps de crise, notamment en matière de participation des sénateurs aux travaux par visioconférence<sup>19</sup>.

- 12 S'il est finalement compréhensible que le Règlement ait été mis de côté au sein du Parlement de la V<sup>e</sup> République, il faut souligner que ce choix n'a pas été partagé par d'autres organes délibérants à l'étranger. À titre d'exemple, la modification du règlement du Congrès des députés et du Sénat était perçue comme une nécessité dans le système espagnol<sup>20</sup>, tandis que le Parlement européen a vu un article « particulier aux circonstances exceptionnelles »<sup>21</sup> être intégré à son Règlement intérieur. Celui-ci concerne précisément l'instauration d'un « régime de participation à distance »<sup>22</sup>, permettant aux députés de poursuivre leurs activités « par le truchement d'outils de connexion à distance »<sup>23</sup>. Cet échec français de la modification de la loi interne des assemblées semble ainsi s'expliquer par les particularités de la V<sup>e</sup> République, telles que la logique de rationalisation dont le Conseil constitutionnel demeure le garant ou, plus simplement, la tendance de l'exécutif à conserver la mainmise sur le fonctionnement des assemblées par l'intermédiaire d'une majorité présidentielle particulièrement disciplinée au cours de la XV<sup>e</sup> législature<sup>24</sup>. Le recours au numérique en temps de crise n'échappe donc pas aux problématiques habituelles du droit parlementaire, illustrées ici par le risque de censure du Conseil constitutionnel lorsqu'il est confronté à un règlement en forme de « blanc-seing »<sup>25</sup>, renforçant l'importance de l'arbitrage entre concision et détail d'une modification du règlement intérieur. Ces spécificités de la matière ont donc limité la consécration d'un droit

<sup>18</sup> J.-É. GICQUEL, « Organisation des travaux de l'Assemblée nationale en temps de crise. Un texte à retravailler », *La Semaine juridique. Édition générale*, 19 avril 2021, n° 16, p. 753-754.

<sup>19</sup> Parmi les logiciels utilisés, le plus fiable pour les questions de sécurité et de défense est le logiciel français Tixeo, bénéficiant d'un agrément de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. Ont également été mobilisés les logiciels JITS, GoToMeeting, ainsi que Kudo et Interactio spécialisés dans la traduction. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a par ailleurs produit une note n° 28 en décembre 2021 sur ces questions.

<sup>20</sup> A. TORRES GUTIÉRREZ, « Espagne : De la nécessité de procéder à une profonde révision des règlements du Congrès des députés et du Sénat », in E. CARTIER, B. RIDARD, G. TOULEMONDE (dir.), *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 558, 2020, p. 41.

<sup>21</sup> G. RICHARD-MOLARD, « Union européenne : Un parlement à distance », in E. CARTIER, B. RIDARD, G. TOULEMONDE, (dir.), *op. cit.*, p. 145.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Comme le fait par ailleurs remarquer le professeur Xavier Bioy, le fait de donner le pouvoir de décider de l'application d'un fonctionnement dérogatoire du Parlement à la Conférence des présidents « et donc aux présidents des groupes composant la majorité gouvernementale » pourrait avoir pour conséquence d'« affaiblir de manière non nécessaire son travail ou sa représentativité » et avoir des conséquences sur la séparation des pouvoirs (voir en ce sens X. BIOY, « La santé dans la séparation des pouvoirs », *RDSS*, 2021, p. 43).

<sup>25</sup> J.-É. GICQUEL, « Organisation des travaux de l'Assemblée nationale en temps de crise. Un texte à retravailler », art. cit.



parlementaire de crise dans le Règlement, et la question se pose de savoir s'il aurait pu trouver sa place dans l'Instruction générale du Bureau.

## 2. L'hypothèse de l'Instruction générale du Bureau

- 13 Dotant le Bureau des assemblées d'un « pouvoir règlementaire sur l'organisation, le fonctionnement et le statut des personnels des assemblées »<sup>26</sup>, l'Instruction générale du Bureau (IGB) aurait pu permettre l'adjonction d'outils numériques modifiant le travail parlementaire. En effet, le Bureau de l'Assemblée nationale comme celui du Sénat prévoient dans leur instruction générale des dispositions relatives aux enregistrements audiovisuels des travaux en séance et en commission<sup>27</sup> ainsi que d'autres voies qui permettent l'entrée des outils numériques dans le droit parlementaire écrit. On peut mentionner, à titre d'illustration, des dispositions relatives au dépôt des documents parlementaires<sup>28</sup>, point sur lequel le Bureau du Sénat prévoit déjà le recours à l'application de gestion des amendements en ligne, mais également celles relatives aux délégations de vote<sup>29</sup>, ou encore celles concernant la tenue en séance<sup>30</sup>. Ces dernières, comme celles relatives au fonctionnement des commissions auraient pu être modifiées pour autoriser l'utilisation de la visioconférence, tandis que les entrées relatives aux délégations de vote auraient pu faire l'objet d'une modification favorisant le vote à distance. Ces potentialités offertes par l'Instruction générale du Bureau auraient pu donner aux députés et sénateurs le moyen de prévoir dans le droit parlementaire écrit certaines modalités concrètes du fonctionnement numérique du Parlement, en choisissant par exemple les logiciels utilisés ou encore en prévoyant les conditions dans lesquelles les réunions du Bureau auraient pu se tenir à distance. En la matière, le Bureau avait bien compétence pour régir le recours aux outils numériques par ce texte et ce dernier se prêtait concrètement à leur intégration en son sein.
- 14 Cette voie n'a cependant pas été envisagée pour des raisons à la fois circonstancielles et constitutionnelles. Les circonstances ont conduit la Conférence des présidents à s'affirmer dans les deux assemblées comme l'organe de décision prioritaire en matière de fonctionnement dérogatoire du Parlement. C'est bien la Conférence qui a pris le pas sur le Bureau, profitant de ses capacités opérationnelles et de sa propension à se réunir plus fréquemment, expliquant aussi que la modification du règlement envisagée à l'Assemblée nationale visait à consacrer ce « blanc-seing »<sup>31</sup> à son égard. Son affirmation progressive au cours de la première phase de la crise sanitaire est ainsi allée jusqu'à une appropriation des sphères de compétences qui auraient légitimement pu relever du

<sup>26</sup> P. BLACHER, *Le Parlement en France*, LGDJ, Coll. Systèmes, 2012, p. 33.

<sup>27</sup> À l'Assemblée nationale, c'est l'article 18 bis de l'IGB qui prévoit l'enregistrement audiovisuel des travaux en commission tandis que l'article 19 bis concerne l'enregistrement audiovisuel de la séance. Au Sénat, ces questions sont réglées par le chapitre XII bis de l'IGB concernant à la fois la séance, les commissions et les autres organes du Sénat.

<sup>28</sup> Article 3 de l'IGB de l'Assemblée nationale et chapitre V de l'IGB du Sénat.

<sup>29</sup> Chapitre XIV de l'IGB du Sénat, article 13, 1° de l'IGB de l'Assemblée nationale.

<sup>30</sup> Article 9 de l'IGB de l'Assemblée nationale.

<sup>31</sup> J.-É. GICQUEL, « Organisation des travaux de l'Assemblée nationale en temps de crise. Un texte à retravailler », art. cit.

Bureau. Il ne semble toutefois pas possible de trancher avec certitude le fait de savoir si cette affirmation de la Conférence était le fruit de sa légitimité politique, et donc normale dans les équilibres du Parlement, ou bien si elle n'était que le fruit des circonstances qui avaient facilité le développement de ses compétences. En effet, des raisons liées à la nécessité d'agir dans l'urgence ont conduit la Conférence plutôt que le Bureau à déterminer l'aménagement du fonctionnement des assemblées, notamment pour le recours à la visioconférence en commission, prévu par la réunion de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale lors de sa réunion du 31 mars 2020<sup>32</sup>. Ce sont donc des considérations d'opportunité qui ont conduit la Conférence à se charger du fonctionnement dérogatoire du Parlement alors que son rôle est en principe de fixer « le programme de travail des séances plénières [...] dans le cadre du partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement »<sup>33</sup>, notamment « en fixant le calendrier des séances mensuelles réservées aux groupes d'opposition et minoritaires »<sup>34</sup>, en application de l'article 48 de la Constitution. La fréquence des réunions de la Conférence, une fois par semaine dans les deux chambres, présentait à ce titre un avantage opérationnel important pour la prise de décision par rapport aux réunions du Bureau qui ont lieu tous les deux mois. Cette prédominance de la Conférence demeure toutefois discutable dans la mesure où le Bureau est censé disposer de « tous pouvoirs pour présider aux délibérations de l'assemblée et pour organiser et diriger tous ses services »<sup>35</sup>. Cette disposition du Règlement aurait alors pu devenir le siège de la compétence du Bureau pour adapter le travail des députés comme des administrateurs parlementaires grâce aux moyens de travail à distance.

- 15 La perspective de recourir à l'Instruction générale du Bureau s'inscrit dans les considérations constitutionnelles inverses que celles envisagées quant à la modification du Règlement intérieur. Puisqu'une modification de l'IGB a évidemment « l'avantage de ne pas être soumise à l'appréciation du juge constitutionnel »<sup>36</sup> (sic), le choix de cette voie normative aurait sans doute été plus confortable pour les autorités parlementaires. Elle leur aurait permis de pérenniser les pratiques numériques et les mesures de fonctionnement adoptées en temps de crise, tout en évitant de s'exposer au risque d'un désaveu constitutionnel, façonné par la logique de forte rationalisation du parlementarisme. Malgré ces avantages, une telle solution aurait eu pour conséquence de « déporter »<sup>37</sup> des mesures potentiellement contraires à la Constitution vers un texte insusceptible d'être soumis au contrôle de constitutionnalité.

---

<sup>32</sup> Relevé de conclusions de la Conférence des présidents du mardi 31 mars 2020 : « Les commissions permanentes et la commission des affaires européennes pourront se réunir par visioconférence le mercredi matin afin de suivre la crise du coronavirus, dans leurs champs de compétences respectifs ».

<sup>33</sup> La Conférence des présidents, [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

<sup>34</sup> P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, LGDJ, 2021, 6<sup>e</sup> édition.

<sup>35</sup> Article 14 RAN et article 3 RS.

<sup>36</sup> J.-É. GICQUEL, « Organisation des travaux de l'Assemblée nationale en temps de crise. Un texte à retravailler », art. cit.

<sup>37</sup> P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS, « Conseil constitutionnel et droit parlementaire de crise, commentaire de la décision n° 2021-814 DC, 1<sup>er</sup> avril 2021, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise* », art. cit.

- 16 Toutefois, c'est justement cet effet de déport qu'a provoqué la décision de censure du Règlement de l'Assemblée nationale, y compris au Sénat où l'idée d'une résolution similaire a été abandonnée. Ce déport n'a toutefois pas enrichi d'autres normes écrites parmi les sources du droit parlementaire, mais bien la pratique parlementaire. À ce titre, la formalisation d'un droit parlementaire de crise fondé sur l'utilisation d'outils numériques ne semble pas échapper aux vicissitudes de la matière, dans la recherche d'un équilibre entre le risque d'une potentielle censure par le Conseil constitutionnel et le confort que représente le recours à d'autres voies non soumises à son appréciation, comme c'est bien évidemment le cas des pratiques parlementaires.

### *B. La prédominance des pratiques parlementaires*

- 17 Si le droit parlementaire écrit n'a finalement pas été modifié, les deux chambres ont évidemment adapté leurs usages pour faire face à la crise sanitaire. Elles ont ainsi développé le recours au numérique par le biais de la pratique, permettant aux parlementaires comme aux fonctionnaires des assemblées de trouver des solutions concrètes et adaptées aux circonstances afin de poursuivre au mieux leurs missions constitutionnelles (1). Ces pratiques ont également eu pour effet de laisser aux parlementaires eux-mêmes la décision et les capacités de déroger au fonctionnement normal du Parlement en cette période exceptionnelle (2). Ce phénomène de développement pratique des outils numériques permettant le fonctionnement des assemblées en temps de crise permet d'envisager une réponse négative à l'interrogation précédemment formulée quant à la nécessité de formaliser les conditions d'utilisation de ces instruments pour assurer la continuité des fonctions du Parlement.

#### *1. Favoriser l'adaptabilité*

- 18 Bien que tous les organes et institutions politiques aient été contraints d'adapter leur fonctionnement, comme le Conseil des ministres qui fut amené à « se réunir dans des salles permettant la distanciation sociale ou bien à travers des modalités de communication et de réunion à distance »<sup>38</sup>, il était bien plus difficile de mettre ces principes en œuvre pour le Parlement. Puisque celui-ci « prévoit la discussion et l'échange entre un grand nombre de personnes dans le lieu symbolique de la représentation de la nation »<sup>39</sup>, il est compréhensible que l'organisation numérique de son fonctionnement exceptionnel ait fait l'objet de difficultés à la fois d'ordre structurel et d'ordre conjoncturel, justifiant l'émergence de solutions à partir de la pratique et pérennisées par celle-ci au cours de la crise.
- 19 D'un point de vue structurel, un déficit de culture numérique au sein du Parlement français semble avoir causé un certain retard dans le développement de solutions numériques adaptables aux spécificités de la crise sanitaire. Le passage extrêmement tardif du Sénat au vote électronique en séance

---

<sup>38</sup> A.-M. LECIS COCCO ORTU, « Le Parlement italien à l'ère du Covid-19 : le télétravail comme alternative à l'effacement ? », *Confluence des droits* \_La revue\_, septembre 2020, en ligne.

<sup>39</sup> *Ibid.*

publique, 60 ans après l'Assemblée nationale, témoigne ainsi d'une forme de retard dans les mentalités quant à l'usage du numérique dans la vie parlementaire. Ainsi qu'ont pu le souligner J.-P. Derosier et G. Toulemonde, la situation était particulièrement paradoxale en mars 2020 puisque si la France était déjà confinée, le Parlement a été contraint de se réunir physiquement en séance publique pour voter la loi instaurant l'état d'urgence sanitaire, faute de disposer des outils numériques adéquats<sup>40</sup>. Le développement de ce qui sera appelé, dans le rapport Waserman, « la boîte à outils » numérique a alors été progressif en fonction des exigences, des besoins et des moyens techniques pouvant être rapidement mis à disposition.

- 20 La nécessité et l'urgence du début de la crise sanitaire ont contraint le Parlement à laisser libre cours aux capacités d'adaptation de ses membres pour que, dans un premier temps, les décisions les plus importantes relatives à l'urgence sanitaire puissent être adoptées. La priorité était alors de garantir une capacité d'action rapide aux représentants de la nation afin de « maintenir un léger souffle de vie »<sup>41</sup> au sein de l'institution en organisant la mutation de son fonctionnement, grâce au recours aux outils numériques, tels que la visioconférence ou les ponts téléphoniques pour les réunions informelles. C'est en ce sens que les moyens choisis au début de la crise n'ont pas été les plus respectueux de la souveraineté numérique ou de la préservation des données sensibles communiquées par leur intermédiaire. On mentionnera ici à titre d'illustration le recours au logiciel Zoom à l'Assemblée nationale alors que la Direction des services d'information du Sénat avait interdit son utilisation aux sénateurs pour des raisons de protection des données sensibles. Cette priorité d'un fonctionnement continu a ensuite muté au fil de la crise sanitaire : de simple palliatif au cours du premier confinement entre mars et mai 2020 où les interactions physiques devaient être limitées le plus possible, le recours aux outils numériques est devenu le moyen de relancer la vie démocratique lors de la réouverture du pays. Le but était alors de rendre au Parlement la capacité de traiter d'autres sujets que la lutte contre le virus, et ce dans le respect des exigences de représentation proportionnelle en son sein.
- 21 Les circonstances et la nécessité ont finalement imposé aux acteurs du droit parlementaire le degré de recours au numérique qui s'imposait. La pratique des institutions et de la vie parlementaire offrait ainsi une capacité d'adaptation suffisante pour permettre à l'arsenal numérique de crise de se déployer. Cette situation est toutefois loin d'être une spécificité française. Par exemple, le souhait de se référer « à un cadre constitutionnel flexible »<sup>42</sup> a notamment été formulé en Suède, où les décisions relatives à « l'adaptation des procédures de vote à la chambre » et « au travail des commissions »<sup>43</sup> ont également

---

<sup>40</sup> J.-Ph. DEROSIER, G. TOULEMONDE, « France : Un Parlement sous assistance respiratoire », in E. CARTIER, B. RIDARD, G. TOULEMONDE (dir.), *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe*, op. cit., p. 52.

<sup>41</sup> *Ibid.*, nous serons toutefois plus mesurés que les auteurs de cette métaphore car l'emploi d'outils numériques a permis à certains égards de garantir bien plus qu'un simple maintien des compétences et de l'activité du Parlement, notamment en matière de contrôle de l'action du Gouvernement, ce qui sera développé dans la seconde partie de notre propos.

<sup>42</sup> P. JONASSON, T. LARUE, « Suède : Le recours à un cadre constitutionnel flexible », in E. CARTIER, B. RIDARD, G. TOULEMONDE (dir.), *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe*, op. cit., p. 131.

<sup>43</sup> *Ibid.*

émané des « chefs de groupes »<sup>44</sup> représentés au sein du *Riksdag*, et ce afin que l'adaptation du travail parlementaire en urgence ne soit pas complexifiée par une procédure « trop lourde et inadaptée »<sup>45</sup>. En France, les organes décisionnels des deux chambres, au premier rang desquels se trouve évidemment la Conférence des présidents, ont impulsé le développement en urgence de la capacité du Parlement à utiliser les outils numériques afin de limiter autant que possible la « mise en sommeil des assemblées et la prévalence des décisions gouvernementales »<sup>46</sup>. La souplesse et la spontanéité offertes par la pratique parlementaire ont ainsi débouché « sur un processus rapide et dynamique d'innovation forcée »<sup>47</sup>, observable dans la plupart des régimes politiques compte tenu du caractère mondial de la pandémie de Covid-19.

## 2. Laisser les parlementaires décider

- 22 Dans un contexte d'exacerbation du fait majoritaire et de la discipline parlementaire, tout particulièrement à l'Assemblée nationale entre 2017 et 2022, il est évident que le fonctionnement interne du Parlement a tendance à être influencé par les décisions gouvernementales, la majorité se faisant le relai de celles-ci. Le rôle de Richard Ferrand, président de l'Assemblée nationale lors de la crise sanitaire, illustre particulièrement ce phénomène, se faisant le relai des initiatives gouvernementales quant au fonctionnement des institutions. La création par la Conférence des présidents le 17 mars 2020 d'une mission d'information relative à la pandémie dont il était président et rapporteur principal semble bien illustrer son omniprésence dans la phase aigüe de la pandémie<sup>48</sup>. Il semble pourtant que le choix des outils que les membres des assemblées sont amenés à utiliser en période de crise doivent rester leur apanage. La position du Conseil constitutionnel relative au « respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat »<sup>49</sup> prend ici un sens particulièrement concret, dès lors que certaines de ses fonctions les plus fondamentales sont sur le point d'être radicalement dénaturées par la survenance de la crise sanitaire. Laisser la possibilité aux parlementaires de déterminer les conditions dans lesquelles ils seront à même de les exercer s'inscrit dans le cadre du libre exercice de leur mandat, puisqu'en dépit des potentialités offertes par le numérique, il s'agissait essentiellement de consentir des limitations de leur accès aux assemblées et de radicalement restreindre leur capacité à exercer leur droit de vote. Le principe de libre exercice du

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> B. RIDARD, « Allemagne : Le cœur battant de la « démocratie combative », in E. CARTIER, B. RIDARD, G. TOULEMONDE (dir.), *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Union interparlementaire, *Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement*, 2021, p. 19.

<sup>48</sup> Mission d'information sur la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus - COVID19, dont un premier rapport a été produit le 3 juin 2020 par Richard Ferrand avant d'être dotée des prérogatives d'une commission d'enquête jusqu'à l'interruption de ses travaux le 27 janvier 2021.

<sup>49</sup> Conseil constitutionnel, déc. n° 2020-800 DC, 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, §3.

mandat parlementaire aurait été mis en cause s'ils avaient « été empêchés »<sup>50</sup> d'exercer leurs prérogatives sans avoir la possibilité de consentir aux conditions de cet empêchement. Laisser émerger ce cadre dérogatoire de la pratique parlementaire, incluant les instruments de travail à distance nécessaires au fonctionnement du Parlement pendant la crise, était le moyen de laisser choisir les membres des assemblées eux-mêmes d'exercer leurs fonctions dans ce cadre particulier et dans le respect du libre exercice de leur mandat.

- 23 De plus, permettre aux parlementaires de faire émerger par la pratique les conditions dans lesquelles ils acceptent de recourir à des mesures exceptionnelles permet de laisser au Parlement la capacité de décider de la dérogation à son propre fonctionnement. Outre la souplesse et la fluidité dans le recours aux outils numériques de crise que le rapport Waserman appelait de ses vœux, c'est une plus grande latitude dans l'appréciation même de ces circonstances qui est ici garantie aux organes décisionnels du Parlement. En effet, la nécessité de recourir massivement à la visioconférence, tant dans l'exercice de la fonction de contrôle que dans celui de la fonction législative, s'est imposée lors des premiers mois de la crise sanitaire. Celle-ci était cependant moins prégnante au sortir du premier confinement et a entraîné un retour timide des parlementaires dans les hémicycles à l'été 2020, avant que leur présence ne soit de nouveau largement tempérée lors de la survenance des vagues successives de l'épidémie. Le recours à un fonctionnement plus ou moins dérogatoire, grâce à une utilisation variable de la visioconférence et des moyens de communication, était alors décidé au jour le jour à l'initiative de la Conférence des présidents, selon le risque auquel les parlementaires étaient effectivement confrontés. Cette adaptabilité inhérente à la pratique parlementaire aurait été drastiquement réduite s'il avait fallu « encadrer strictement les hypothèses et surtout le cadre temporel » du fonctionnement dérogatoire, ceux-ci étant nécessairement « subordonnés à une déclaration d'existence d'une situation d'urgence pour une période déterminée et renouvelable pour une période limitée »<sup>51</sup>. Cela aurait été un moyen supplémentaire de soumettre l'ensemble du Parlement à une décision issue de la majorité et *in fine* de l'exécutif. Bien que « le choix a [...] été fait de respecter le fait majoritaire »<sup>52</sup> en se référant à la Conférence des présidents, il n'en demeure pas moins que l'initiative de recourir au numérique et à un fonctionnement exceptionnel en période de crise est resté à l'initiative du Parlement, qui a déterminé en pratique l'intensité de cette dérogation. Au regard de la pratique qui s'est déployée au cours de la crise sanitaire, il est alors possible de souligner que ces dérogations ont finalement été relativement circonscrites, témoignant d'une transformation somme toute limitée des pratiques parlementaires.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, §6.

<sup>51</sup> A.-M. LECIS COCCO ORTU, « Le Parlement italien à l'ère du Covid-19 », art. cit.

<sup>52</sup> S. WASERMAN, *op. cit.*, p. 21.

## II. UNE TRANSFORMATION LIMITÉE DES PRATIQUES PARLEMENTAIRES

- 24 Alors qu'en vertu de l'article 24 de la Constitution, le Parlement exerce deux missions principales, la fonction législative et la fonction de contrôle et d'évaluation, l'analyse de l'utilisation des outils numériques en la matière conduit à mettre en lumière, d'une part, les limites d'un tel usage dans le cadre de la fonction législative (A) et, d'autre part, les progrès mesurés qu'il a permis dans l'exercice de la fonction de contrôle (B).

### *A. Les faiblesses des outils numériques pour l'exercice de la fonction législative*

- 25 Il faut, d'emblée, relativiser le rôle joué par les outils numériques dans la continuité de l'activité législative durant cette crise, en rappelant que si ces derniers l'ont effectivement servi, ils n'ont pas été les seuls leviers actionnés pour y parvenir. D'autres moyens y ont été associés, comme la pratique de la délégation de vote, la jauge concernant la présence physique des parlementaires dans l'hémicycle et le recours accru au travail en commission plutôt qu'en séance plénière<sup>53</sup>. Les outils numériques étaient ainsi employés dans un rapport de complémentarité avec d'autres moyens. Aussi, et à rebours de ce qu'on aurait pu penser, la crise sanitaire n'a pas permis un foisonnement des outils numériques dans le processus d'élaboration de la loi. Le recours à de tels moyens y est resté limité, ayant été notamment cantonné au travail en commissions et en s'appuyant davantage sur l'existant que sur le développement de nouveaux outils. En outre, le bilan est net : les outils numériques n'ont pas permis une « véritable continuité » de l'activité législative en période de crise. Tel est bien ce qui ressort de l'analyse tant du refus d'instaurer le vote à distance (1) que de l'incapacité de la visioconférence à concilier délibération et urgence (2).

#### *1. Le refus d'instaurer le vote à distance*

- 26 Avant la crise sanitaire, la possibilité du vote à distance était évoquée uniquement pour certains sujets spécifiques du droit électoral, tels que l'élection des députés représentant les Français de l'étranger ou le vote des détenus. Dans ce contexte, la question du vote à distance des parlementaires ne se posait pas véritablement. Bien que le vote électronique sur place, déjà en vigueur au sein des deux chambres, ait été un atout pour éviter la propagation du virus qu'aurait pu favoriser la circulation des bulletins et enveloppes, un recours accru au numérique pour le vote a été refusé, empêchant d'inscrire le Parlement français dans une pleine logique de parlementarisme à distance comme ce fut le cas en Lettonie.
- 27 Certes, la crise sanitaire, parce qu'elle a eu pour conséquence de ramener la question du vote à distance sur le devant de la scène, a constitué une opportunité pour réfléchir à cette modalité de vote, déjà opérationnelle avant la crise au sein de certains parlements étrangers<sup>54</sup>. Pour autant, l'occasion aura été manquée puisque la France n'a finalement retenu le vote à distance pour aucune des deux

<sup>53</sup> Ces modalités ont été décidées par la Conférence des présidents réunie le 17 mars 2020.

<sup>54</sup> C'est le cas de l'Estonie.

chambres composant le Parlement, malgré les exemples d'autres États ou organisations, tel que le Royaume-Uni ou le Parlement européen, ce dernier ayant mis en place « la forme la plus aboutie de vote à distance » avec un processus « très sécurisé et précisément organisé »<sup>55</sup>. Ce refus semble d'autant plus regrettable que les arguments justifiant de s'opposer au vote à distance existent également à l'égard d'une modalité déjà existante en France, la délégation de vote. S'il s'agit là de deux possibilités permettant d'adapter le vote aux exigences de distanciation sociale, c'est finalement cette dernière, déjà pratiquée depuis longtemps, qui a été retenue à l'Assemblée nationale comme au Sénat et alors même qu'elle n'est pas exempte de critiques vis-à-vis de sa régularité constitutionnelle.

- 28 Le dispositif mis en œuvre permettait à chaque président de groupe de porter les voix de tout son groupe, en sachant que chaque parlementaire aurait pu faire connaître individuellement des consignes de vote si sa position venait à diverger. Ce choix appelle plusieurs remarques puisque, au-delà de ne pas être prévue par le texte constitutionnel, cette pratique peut apparaître comme interdite. L'article 27 dispose en effet que « la loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote » et cette loi organique à laquelle la Constitution renvoie ne prévoit que cinq exceptions<sup>56</sup>, la situation sanitaire n'entrant pas « dans un des cas d'assouplissement du principe du vote personnel »<sup>57</sup>. Surtout, l'article 27 dispose que « nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat », ce qui a pour conséquence évidente de rendre inconstitutionnelle la pratique consistant à permettre au président de porter l'ensemble des voix de son groupe. À ce titre, si les problématiques de confidentialité et de personnalité du vote ont été légitimement soulevées pour écarter le vote à distance, la délégation de vote pose les mêmes problèmes sans que cela n'ait empêché son adoption.
- 29 Par ailleurs, il faut préciser que le choix entre ces deux alternatives n'est pas seulement le résultat d'un manque de volonté de mettre en place le vote à distance, il est aussi celui d'un concours de circonstances extérieur au Parlement. En effet, la modification du Règlement de l'Assemblée nationale, dont la « boîte à outils »<sup>58</sup> prévoyait notamment la possibilité de mettre en place un vote à distance à l'avenir a été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-814 DC en se fondant sur l'incompétence négative de la Chambre<sup>59</sup>. La latitude que souhaitait conserver l'Assemblée a ainsi été jugée inconstitutionnelle, le Conseil s'étant peut-être souvenu que pouvoir discrétionnaire rime aisément avec pouvoir arbitraire.

---

<sup>55</sup> E. CARTIER, B. RIDARD, G. TOULEMONDE (dir.), *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des Parlements en Europe*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>56</sup> Il s'agit de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, qui prévoit expressément le cas de la maladie qui aurait très bien pu être envisagé en l'espèce.

<sup>57</sup> F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « L'Assemblée nationale aux temps de la pandémie de covid 19. Si le grain ne meurt... », *RFDA*, 2020, p. 62.

<sup>58</sup> S. WASERMAN, *op. cit.*

<sup>59</sup> Voir en ce sens les développements proposés par P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS, « Conseil constitutionnel et droit parlementaire de crise, commentaire de la décision n° 2021-814 DC, 1<sup>er</sup> avril 2021, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise* », art. cit.



- 30 Ainsi, la mise à l'écart du vote à distance, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, conduit à écarter l'idée d'un droit parlementaire de crise en ce qui concerne les modalités de vote au sein des chambres. Par ailleurs, si le recours au numérique par le Parlement dans le cadre de la délibération semble être plus « innovant », il est en revanche, lui aussi, resté limité.

## 2. *L'incapacité de la visioconférence à concilier délibération et urgence*

- 31 Si la crise sanitaire n'a pas permis la mise en œuvre du vote à distance, elle a en revanche été marquée, pour ce qui concerne la délibération, par le développement de la visioconférence. Cet outil avec lequel nous sommes désormais tous familiers a pu être utilisé, alors qu'il était auparavant absent du processus d'élaboration de la loi, marquant une forme d'innovation, occasionnée par la crise en ce qui concerne la délibération.
- 32 Il reste que cette innovation demeure timide, notamment lorsque nous prenons en compte deux éléments. D'abord, les parlementaires qui choisissaient de délibérer à distance se voyaient refuser le droit de voter, puisque le vote à main levée depuis son écran a tout simplement été écarté. Ensuite, l'utilisation de la visioconférence a été cantonnée aux seules commissions et n'était pas prévue dans le cadre de la séance publique<sup>60</sup>. Une telle délimitation des formations pouvant avoir recours à la visioconférence semble mettre en lumière les effets contrastés de cet outil numérique. En effet, si ce dernier constitue un avantage majeur en comité restreint, il peut s'avérer être un poids en séance plénière puisqu'il conduit à augmenter fortement le nombre de parlementaires participant à la délibération, en permettant aux (très nombreux) absents physiquement d'intervenir à distance. L'accroissement du nombre de participants augmente alors, par voie de conséquence, la durée de la délibération, alors même que l'urgence qui caractérise les situations de crise appelle à une prise de décision plus rapide. De ce point de vue, la visioconférence aurait été un poids plus qu'un atout en séance plénière, révélant, en réalité et de manière plus essentielle, la difficulté de garantir la délibération au sein de l'hémicycle en temps de crise. À l'inverse, dans le cadre des commissions, la visioconférence n'aurait pas eu pour effet une augmentation considérable du nombre de participants, celles-ci se tenant toujours en comité relativement restreint et limitant de fait l'allongement du temps de la délibération. Ces effets contrastés de la visioconférence, selon qu'elle est employée pour le travail en commission ou en séance plénière, pourraient justifier le choix opéré par le Parlement<sup>61</sup>. Si on peut objecter que la visioconférence aurait pu être utilisée en séance plénière sur des thématiques n'ayant aucun rapport avec la crise et pour lesquelles l'urgence n'était pas de mise, on admettra que la crise sanitaire a eu une incidence considérable sur une immense majorité de sujets, de sorte que ceux n'ayant aucun rapport avec elle et pour lesquels le temps long de la réflexion était possible semblaient finalement marginaux. À titre d'illustration, on rappellera qu'« il a [...] fallu prendre des mesures

---

<sup>60</sup> Les sénateurs avaient la possibilité de suivre à distance la séance plénière, sans toutefois pouvoir voter ni prendre la parole.

<sup>61</sup> Par ailleurs, d'autres raisons permettent également d'expliquer cette discrimination dans l'utilisation de la visioconférence, notamment le caractère solennel de la délibération qui serait remis en cause par la visioconférence, ou encore le fait que l'unicité du lieu de la délibération soit un élément intrinsèque au Parlement.

économiques et sociales afin d'accompagner entreprises et salariés durant le confinement », ou encore « adapter les délais liés à certaines procédures, juridictionnelles ou électorales »<sup>62</sup>.

- 33 Finalement, l'usage des outils numériques met en pleine lumière la difficulté de la délibération en période de crise. Alors qu'une perspective de temps long est consubstantielle à toute idée de délibération véritable, l'urgence requiert la célérité. Si certains ont pu considérer qu'il y a eu, malgré tout, une certaine continuité de l'activité législative<sup>63</sup>, celle-ci n'a pu se faire qu'au prix fort, celui de l'abandon d'une véritable délibération, laquelle doit constituer le cœur de l'élaboration de la loi puisqu'elle conditionne son caractère démocratique si l'on veut bien suivre les positions de Jürgen Habermas. Alors que la crise justifie la réduction des temps de débats pour assurer l'efficacité de la décision publique, « le Parlement a été contraint d'abandonner au Gouvernement le soin de légiférer »<sup>64</sup> parce qu'il faut nécessairement du temps pour faire une loi. Le rejet du recours à la visioconférence, laquelle aurait permis une participation accrue des parlementaires à la délibération, apparaît ainsi comme un marqueur des limitations volontaires du temps des débats, justifiées par l'urgence mais qui ne vont pas sans poser de question dans un système démocratique.
- 34 Si l'urgence a ainsi conduit à dessaisir le Parlement de sa fonction législative, la fonction de contrôle a pu tirer un certain profit des outils numériques.

### *B. L'efficacité mesurée des outils numériques pour l'exercice de la fonction de contrôle*

- 35 Le sénateur Philippe Bas a rappelé que la « doctrine au Parlement, c'est que plus nous acceptons que vous (le Gouvernement) usiez de pouvoirs exceptionnels, plus nous exigeons que vous rendiez compte conformément à ce qu'exige l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme »<sup>65</sup>. Dans cette perspective, la doctrine française du contrôle parlementaire semble se présenter comme tendant vers un « contrôle politique exacerbé » de l'action du gouvernement en période d'exception. Pour autant, le numérique a-t-il permis à cette vision du contrôle parlementaire de s'affirmer et de remplir les ambitions affichées ? Si le recours aux outils numériques par les assemblées parlementaires durant la crise sanitaire devait permettre une possible revalorisation de la fonction de contrôle du Parlement (1), il apparaît pourtant que cette dernière doive en réalité être nuancée (2).

---

<sup>62</sup> J.-Ph. DEROSIER, G. TOULEMONDE, « France : Un Parlement sous assistance respiratoire », in E. CARTIER, B. RIDARD, G. TOULEMONDE (dir.), *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe*, op. cit., p. 53.

<sup>63</sup> F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, art. cit.

<sup>64</sup> E. LEMAIRE, « Le Parlement face à la crise du covid-19 », *JusPoliticum Blog*, 13 avril 2020, en ligne.

<sup>65</sup> Cité par M. LARTIGUE, « Crise sanitaire : le rôle des parlementaires face aux restrictions des libertés fondamentales », *Gazette du Palais*, n° 38, 2020, p. 7.

1. *Les outils numériques comme garantie d'un contrôle parlementaire exacerbé en période de crise ?*

- 36 Les sirènes des nouvelles technologies numériques, toujours plus à la pointe, ont résonné aux oreilles des parlementaires lorsqu'il a été question de reconfigurer la fonction de contrôle de l'action du gouvernement pendant la crise sanitaire, et ce pour permettre la continuité de l'activité parlementaire.
- 37 Comme l'ont révélé Priscilla Jensel-Monge et Audrey De Montis, « les outils numériques de télécommunication apparaissent précieux pour assurer la continuité du contrôle puisque la plupart des travaux sont conduits sous forme de visioconférences »<sup>66</sup>. Ainsi, leur utilisation par les différentes formations parlementaires, et particulièrement celle de la visioconférence en tant qu'outil privilégié de continuité dans un contexte de crise pandémique, a indubitablement permis au Parlement d'exercer, ne serait-ce qu'en apparence, sa mission de contrôle politique à l'égard de l'action gouvernementale. C'est en ce sens que les outils numériques peuvent être perçus comme des instruments servant à la revalorisation de la fonction de contrôle du Parlement et permettant de mettre en œuvre ce qui peut être qualifié de doctrine du « contrôle parlementaire exacerbé » en période de crise. Ceux-ci doivent toutefois être mobilisés, voire mobilisables, en ce sens.
- 38 Le Parlement français a largement utilisé la visioconférence pour mettre en œuvre sa compétence de contrôle de l'action du Gouvernement. Les réunions de contrôle en commission se sont à ce titre emparées du sujet du coronavirus, les commissions se réunissant de manière abondante en visioconférence intégrale, jusqu'à presque 60 heures par semaine. Par ailleurs, les parlementaires semblent s'être accoutumés à cet outil technologique facilitant l'exercice de la fonction de contrôle. C'est à ce titre que le recours à la visioconférence a été maintenu après la phase la plus aiguë de la crise sanitaire, notamment pour les réunions préparatoires aux commissions ou pour des auditions de personnalités étrangères<sup>67</sup>.
- 39 Au-delà du cas français, les Parlements de nombreux États, notamment en Europe, n'ont pas été réticents à l'idée de faire évoluer leurs méthodes de travail en vue d'assurer leur fonction de contrôle. Ainsi, les parlements allemand, italien, espagnol, britannique, lituanien ou encore celui de l'Union européenne ont adopté la visioconférence dans diverses formations afin d'exercer leur compétence de contrôle de l'action de l'organe exécutif dans le cadre de la crise sanitaire<sup>68</sup>. Par ailleurs, l'exemple britannique peut paraître frappant, tant il témoigne de la mutation temporaire d'un Parlement « multiséculaire »<sup>69</sup> en « Parlement virtuel »<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS, « La lutte contre la crise sanitaire provoquée par la Covid-19 : un repositionnement stratégique du Parlement au sein des institutions », *Confluence des droits : La revue*, 24 juillet 2020, en ligne.

<sup>67</sup> On songe à cet égard à la récente audition du Président Ukrainien dans le cadre du conflit armée entre l'Ukraine et la Russie.

<sup>68</sup> A. FOURMONT, B. RIDARD, « Le contrôle parlementaire dans la crise sanitaire », *Question d'Europe*, n° 558, 11 mai 2020, Fondation Robert Schuman.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*

- 40 En dépit de cette adaptation globale des parlements à certains outils numériques pour permettre le télétravail parlementaire et maximiser une action nécessairement bridée par les circonstances de crise, il reste que la fonction de contrôle n'a pas fait l'objet de la revalorisation escomptée. On a ainsi pu dire que « ces réunions en visioconférence, dont le but est d'assurer le suivi des mesures engagées par le gouvernement, "n'ont d'autres conséquences que d'informer, plutôt que de contrôler" »<sup>71</sup>. Il apparaît ainsi que l'utilisation des outils numériques dans le cadre du travail parlementaire est surtout propice à renforcer la dimension informative du contrôle parlementaire<sup>72</sup>.

## 2. Une revalorisation en trompe l'œil

- 41 Bien qu'ils permettent en effet la continuité de la fonction de contrôle du Parlement, les outils numériques ne permettent pas pour autant d'exacerber cette dernière. S'ils constituent effectivement un outil de travail commode pour les parlementaires et permettent une certaine fluidité des procédures de contrôle, de nombreux obstacles empêchent le numérique de réellement revaloriser ce contrôle. S'agissant du Parlement de la V<sup>e</sup> République, ceux-ci sont nombreux et ont par ailleurs déjà été mis en évidence par la doctrine.
- 42 En premier lieu, s'agissant du contrôle parlementaire de l'état d'urgence sanitaire et des mesures prises sous son empire, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 prévoit d'emblée que celui-ci soit plus restreint que celui prévu par la loi du 3 avril 1955 dans ses dernières moutures : le délai légal d'intervention du Parlement aux fins de proroger l'état d'exception est allongé et l'information des assemblées quant aux mesures relatives à l'état d'urgence sanitaire relève désormais de l'initiative du gouvernement. Un contrôle spécifique est quant à lui restreint aux seules mesures relevant du titre Ier et donc de l'état d'urgence sanitaire *stricto sensu*, tandis que les mesures relevant du titre II visant à pallier l'urgence économique demeurent soumises à un contrôle parlementaire classique<sup>73</sup>. Par ailleurs, en déclarant contraire au principe de séparation des pouvoirs l'exigence d'une « transmission immédiate à l'Assemblée nationale et au Sénat d'une copie de chacun des actes »<sup>74</sup> pris pour assurer le suivi de l'épidémie<sup>75</sup>, le Conseil constitutionnel est venu limiter l'emprise que le contrôle parlementaire de l'état d'urgence sanitaire est susceptible d'occasionner sur le Gouvernement, contribuant ainsi à nuancer la portée de son développement en temps de crise. Dans le même sens, le contrôle parlementaire prévu par la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Lextenso-LGDJ, 42<sup>e</sup> édition, 2021, p. 692. Les auteurs définissent le contrôle informatif comme « l'ensemble des procédures de contrôle qui n'entraînent par elles-mêmes aucune sanction à l'égard du gouvernement ou d'un ministre ».

<sup>73</sup> Pour plus de détail, voir M. ALTWEGG-BOUSSAC, « La fin des apparences. A propos du contrôle parlementaire en état d'urgence sanitaire », *Actualité Droits libertés*, avril 2020.

<sup>74</sup> Conseil constitutionnel, déc. n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, § 82.

<sup>75</sup> Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

sanitaire<sup>76</sup>, qui établit un autre régime légal d'exception favorisant une gestion gouvernementale de la crise sanitaire, se retrouve encore plus atténué. Celle-ci dispose que « l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement *au titre du présent article*. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures »<sup>77</sup>. Ainsi, si le contrôle parlementaire établi par la loi du 23 mars 2020 s'étend aux « mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire »<sup>78</sup>, celui qu'instaure la loi du 31 mai 2021 est circonscrit aux mesures prises par le Gouvernement au seul titre de l'article 1<sup>er</sup> de celle-ci. La loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 a néanmoins densifié le contrôle parlementaire des mesures prises dans le cadre du régime de sortie de crise en ajoutant trois alinéas<sup>79</sup> au point VI précité de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 2021.

- 43 En deuxième lieu, le Parlement a la charge de contrôler un Gouvernement largement dessaisi par le Président de la République. La « captation présidentielle » des compétences gouvernementales est défavorable au contrôle parlementaire, notamment du fait de l'irresponsabilité politique du Président de la République. Si elle n'est pas propre à la crise, cette dernière la favorise indéniablement. Ainsi, on a pu relever l'opacité de la gestion présidentialisée de la crise sanitaire par le recours au Conseil de défense, organe tenant ses réunions à huis clos et dont l'activité est protégée cinquante années par le secret défense<sup>80</sup>. En prédéterminant les décisions du Gouvernement<sup>81</sup> dans un contexte de crise, les domaines de la défense et de la sécurité nationale sont captés par le pôle présidentiel de l'exécutif et semblent ainsi se soustraire toujours plus au contrôle parlementaire<sup>82</sup>. Comme l'écrit justement Élina Lemaire, « le Parlement français contrôle un organe (le Gouvernement) qui décide peu, sans pouvoir contrôler l'organe qui décide (le chef de l'État, qui est politiquement irresponsable) [...]. En exacerbant

---

<sup>76</sup> Prorogé par la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire et la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire.

<sup>77</sup> Nous soulignons.

<sup>78</sup> Article L. 3131-13 du code de la santé publique.

<sup>79</sup> Le premier alinéa énonce que : « Le Gouvernement présente au Parlement, trois mois après la promulgation de la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire et au plus tard le 15 février 2022, un rapport exposant les mesures prises en application du présent article depuis l'entrée en vigueur de cette même loi et précisant leur impact sur les indicateurs sanitaires tels que le taux de vaccination, le taux de positivité des tests de dépistage, le taux d'incidence ou le taux de saturation des lits de réanimation. Ce rapport indique les raisons du maintien, le cas échéant, de certaines des mesures prises sur tout ou partie du territoire national ainsi que les orientations de l'action du Gouvernement visant à lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat en commission permanente ou en séance publique. » Le deuxième alinéa précise : « Un deuxième rapport contenant les informations mentionnées au deuxième alinéa du présent VI est présenté par le Gouvernement au Parlement avant le 15 mai 2022. » Le troisième alinéa dispose que « les informations mentionnées au même deuxième alinéa sont également communiquées chaque mois, entre la date de publication de la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire et le 31 juillet 2022, par le Gouvernement au Parlement sous la forme d'un rapport d'étape ».

<sup>80</sup> T. DESMOULINS, « La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », *Jus Politicum*, n° 25, 2020, en ligne.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*

la captation présidentielle du pouvoir, la pratique institutionnelle pendant la crise alimente le hiatus entre pouvoir et (ir)responsabilité sous la V<sup>e</sup> République »<sup>83</sup>.

- 44 En troisième lieu, il est possible de relever l'émergence de « formes concurrentes de contrôle de l'activité gouvernementale »<sup>84</sup>. Institutionnalisant une méfiance de l'exécutif à l'égard du contrôle parlementaire, ce nouveau genre de contrôle externalisé de l'action gouvernementale ne peut être sans conséquence sur le contrôle parlementaire. C'est ainsi que la création d'une « mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques », constituée d'experts, est venue supplanter le Parlement dans sa qualité de contrôleur des mesures prises au titre de l'état d'urgence sanitaire, témoignant de l'épistocratie<sup>85</sup> latente d'un système déjà très marqué par une crise de la représentativité. En effet, ces procédés tendent à évincer le Parlement de sa fonction de contrôle de l'action du gouvernement et contribuent à l'affaiblissement du contrôle parlementaire : un coup supplémentaire porté à la représentation nationale, laissant probablement des blessures que le numérique ne saurait soigner.
- 45 En quatrième lieu, et non sans lien avec l'externalisation et le recours aux expertises, il convient de relever qu'une commission d'enquête en cours<sup>86</sup> a récemment révélé le recours massif par le gouvernement à des cabinets d'expertise du secteur privé. Cette pratique est révélatrice d'une certaine opacité de l'action du Gouvernement<sup>87</sup>, non-propice à un renforcement du contrôle parlementaire en la matière. Ces expertises, lorsqu'elles sont déterminantes dans la prise de décision du Gouvernement, pourraient être appréciées comme des travaux préparatoires dont le Parlement doit être informé dans le cadre du contrôle parlementaire. Cependant, il ressort de la commission d'enquête que les parlementaires n'ont souvent pas accès à ce type de document. Bien que la création d'une telle commission d'enquête prouve que les assemblées sont en mesure de se saisir de la question et relativise le degré de leur mise à l'écart, il demeure que le contrôle parlementaire vit des heures bien sombres. Celles-ci sont par ailleurs sûrement exacerbées par le contexte de crise plutôt que par l'insuffisance ou l'inadaptation des moyens numériques qui ont été déployés.
- 46 Il ressort de l'expérience française de la crise sanitaire que le contrôle parlementaire, pour de nombreuses raisons, a été en partie neutralisé. Cette tendance, loin d'être spécifique à la France, est par ailleurs vérifiable dans la grande majorité des États européens<sup>88</sup>. Il semble alors que l'intégration

---

<sup>83</sup> E. LEMAIRE, « Carence du contrôle parlementaire et contrôle politique par les experts. À propos de la mission d'évaluation de l'exécutif sur la gestion de la crise due au covid-19. », *JusPoliticum Blog*, 9 novembre 2021, en ligne.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> A. VIALA « L'épistocratie : proposition de définition », in A. VIALA (dir.) *Demain l'épistocratie ?*, Mare & Martin, 2022, p. 17. L'auteur définit l'épistocratie comme « un mode de gouvernement au sein duquel le pouvoir serait confié aux savants ».

<sup>86</sup> Il s'agit de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, ouverte à la suite d'une proposition de résolution déposée au Sénat le 27 octobre 2021.

<sup>87</sup> Voir É. ASSASSI, « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques », Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, 16 mars 2022.

<sup>88</sup> A. FOURMONT, B. RIDARD, « Le contrôle parlementaire dans la crise sanitaire », art. cit.

du numérique dans le cadre du travail parlementaire n'a pas permis d'inverser la tendance et de renforcer le contrôle parlementaire. En ce sens, la réalité de la doctrine parlementaire, relative à un contrôle exacerbé en temps de crise, semble devoir être mise en doute. Il apparaît qu'en définitive, le déploiement de ces outils n'a pas pu faire mieux que de maintenir en vie un Parlement déjà affaibli avant la crise<sup>89</sup>. Si ces faiblesses ne sauraient être négligées, la persistance d'un contrôle parlementaire dans sa dimension informative et son importance ne peuvent pour autant être occultées. Le fait que le numérique ait permis le maintien de l'information du Parlement et qu'en outre, il favorise la diffusion des travaux parlementaires à l'ensemble des citoyens permet ainsi d'affirmer qu'il protège la fonction de contrôle du Parlement dans sa dimension informative. Si les assemblées ne peuvent mener un contrôle non troublé par les pratiques majoritaires (et donc difficilement défavorable à la majorité), les parlementaires, notamment minoritaires, peuvent user pleinement de leur capacité à mettre en lumière les défauts de l'action gouvernementale, même si cela n'a pas de conséquence immédiate du point de vue des équilibres institutionnels. C'est là aussi le sens de la fonction de contrôle du Parlement que celui de l'information, première étape de la reddition de compte des pouvoirs publics devant la représentation nationale et devant les citoyens.

- <sup>47</sup> Pour conclure, il est possible de reconnaître qu'en dépit du recours aux outils numériques pour maintenir l'exercice des fonctions parlementaires, ce dernier se heurte à des caractéristiques institutionnelles de la Ve République mais aussi à des éléments circonstanciels qui en limitent le développement technique. Lorsqu'on se penche sur les fonctions législative et de contrôle, il est ainsi clair que le recours au numérique, s'il a pu contribuer à leur maintien, n'a pas complètement réussi à assurer leur pleine effectivité au cours de la crise. La visioconférence n'a pas permis d'assurer un fonctionnement normal de la séance plénière ni une optimisation de la fonction de contrôle, si fondamentale en période de crise. Le *e-voting* n'a pas été instauré, et ce alors qu'il aurait évité bon nombre de critiques sur le respect du caractère personnel du vote. De ce point de vue, il est difficile d'admettre qu'un véritable droit parlementaire de crise, prenant appui sur les outils numériques, ait vu le jour en France lors de la crise sanitaire.

---

<sup>89</sup> Il convient de préciser que les développements ici esquissés sont relatifs à la XV<sup>e</sup> législature, cette dernière ayant exacerbé au plus haut point le présidentialisme de la V<sup>e</sup> République. Par ailleurs, cette législature a connu un très fort renouvellement du personnel politique à l'Assemblée nationale, intégrant beaucoup de novices dans l'exercice des fonctions parlementaires. Ce contexte explique une certaine déférence à l'égard des initiatives de l'exécutif.

*RESUME :*

Il est bien connu que les périodes de crise entraînent une concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif, face à un Parlement qui se trouve dessaisi et une démocratie qui se découvre abîmée. Si, à priori, la crise sanitaire ne devait pas échapper à cette tradition du dessaisissement du Parlement au profit de l'exécutif, un espoir demeurait toutefois quant à la préservation de « l'agir parlementaire » en période de crise, grâce à l'utilisation des outils numériques. Partant, le présent écrit s'est appliqué à étudier l'utilisation des outils numériques par le Parlement, en gardant pour horizon d'étude deux enjeux importants : la construction d'un droit parlementaire de crise et la continuité des fonctions du Parlement. Pour ces deux enjeux, l'utilisation des outils numériques s'est avérée décevante. D'abord parce que cette utilisation est passée par le canal de la pratique et non par celui des normes écrites, ce qui ne permet pas de véritablement nourrir et construire un droit parlementaire de crise. Ensuite parce que cette utilisation a permis une continuité seulement limitée des fonctions législatives et de contrôle, à l'image du refus d'instaurer le droit de vote à distance, ou encore de l'apport mesuré des outils numériques au contrôle parlementaire. La continuité limitée des fonctions parlementaires, couplée à une absence de véritable droit parlementaire de crise, démontre que l'utilisation des outils numériques n'a pas permis d'éviter le sort traditionnel réservé au Parlement en période de crise.

*SUMMARY:*

It is well known that periods of crisis lead to a concentration of power in the hands of the executive, with Parliament losing control and democracy finding itself damaged. While, in principle, the health crisis should not escape this tradition of Parliament's relinquishment of power to the executive, there was still hope that the use of digital tools could preserve 'parliamentary action' in times of crisis. This paper therefore examines Parliament's use of digital tools, focusing on two key issues: the creation of a parliamentary law of crisis and the continuity of Parliament's functions. As far as these two issues are concerned, the use of digital tools has proved disappointing. Firstly, because it has been used in practice rather than through written norms, which means that it has not been possible to really nurture and build a parliamentary law of crisis. Secondly, because this use has resulted in only limited continuity of legislative and oversight functions, as in the case of the refusal to introduce the right to vote remotely, or the limited contribution of digital tools to parliamentary oversight. The limited continuity of parliamentary functions, coupled with the absence of a genuine parliamentary crisis law, shows that the use of digital tools has not made it possible to avoid the traditional fate of Parliament in times of crisis.