



# **Rapport du groupe de travail chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise**

**Présenté par M. Sylvain WASERMAN  
Président du groupe de travail<sup>1</sup>**

**Novembre 2020**

---

<sup>1</sup> La composition du groupe de travail figure au verso de la présente page.

À la date du 12 novembre 2020, la composition du groupe de travail était la suivante :

**Président :**

*M. Sylvain Waserman (Dem)*

**Membres :**

*Mme Laetitia Avia (LaREM) ; Mme Géraldine Bannier (Dem) ; M. Thierry Benoit (UDI-I) ; M. Éric Bothorel (LaREM) ; M. Sébastien Chenu (Non inscrit) ; M. François Cormier-Bouligeon (LaREM) ; M. François Cornut-Gentille (LR) ; Mme Béatrice Descamps (UDI-I) ; Mme Catherine Fabre (LaREM) ; M. Thomas Gassilloud (Agir ens) ; M. Philippe Gosselin (LR) ; Mme Christine Hennion (LaREM) ; M. Sébastien Jumel (GDR) ; Mme Catherine Kamowski (LaREM) ; Mme Brigitte Kuster (LR) ; M. Jérôme Lambert (SOC) ; M. Michel Larive (FI) ; M. Mounir Mahjoubi (LaREM) ; M. Denis Masségria (LaREM) ; M. Jean-Michel Mis (LaREM) ; M. Alain Perea (LaREM) ; Mme Sylvia Pinel (LT) ; M. Pierre-Alain Raphan (LaREM) ; Mme Liliana Tanguy (LaREM) ; Mme Huguette Tiegna (LaREM) ; Mme Sylvie Tolmont (SOC) ; M. Arnaud Viala (LR).*

**Questeurs :**

*M. Florian Bachelier (LaREM) ; Mme Laurianne Rossi (LaREM), M. Éric Ciotti (LR).*

**Membres du groupe en leur qualité de présidents de groupe (ou de représentants d'un président de groupe) :**

*M. Nicolas Démoulin (LaREM) ; M. Damien Abad (LR) ; M. Patrick Mignola (Dem) ; Mme Valérie Rabault (SOC) ; M. Olivier Becht (Agir ens) ; M. Jean-Christophe Lagarde (UDI-I) ; M. Bertrand Pancher (LT) ; M. Jean-Luc Mélenchon (FI) ; Mme Marie-George Buffet (GDR).*

**Membres du groupe en leur qualité de vice-présidents de l'Assemblée :**

*M. Hugues Renson (LaREM) ; Mme Annie Genevard (LR).*

Le groupe de travail chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise a été créé par la Conférence des présidents, le 5 mai 2020.

Il a tenu sa première réunion le 13 mai 2020, en présence du Président de l'Assemblée nationale.

Le groupe de travail s'est réuni à sept reprises dans sa formation plénière, dont deux fois à l'occasion d'ateliers thématiques en visioconférence. Son président a en outre mené des entretiens avec les représentants de chacun des groupes.

Le présent rapport a été adopté lors de la réunion du groupe de travail du 12 novembre 2020, également tenue en présence du Président de l'Assemblée nationale.

Il définit quatre axes devant permettre à l'Assemblée de répondre efficacement aux défis qui pourraient être lancés par des crises futures : la préservation de ses missions constitutionnelles ; la conservation de la souplesse du droit parlementaire en adaptant de manière ciblée et opérationnelle le Règlement de l'Assemblée ; le recours à une « boîte à outils » pensée spécifiquement pour les périodes de crise ; l'adoption de mesures pratiques à mettre en œuvre sans délai.

Un projet de proposition de résolution relative au fonctionnement de l'Assemblée nationale en période de crise est annexé au présent rapport.

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>I. QUELLES MENACES POUR L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE ? .....</b>	<b>5</b>
<b>II. QUELLE GOUVERNANCE FACE À LA CRISE ? .....</b>	<b>7</b>
<i>1. Les limites d'un mode de crise spécifique .....</i>	<i>7</i>
<i>2. L'inutilité d'un corps de règles définissant un « état d'urgence parlementaire » .....</i>	<i>10</i>
<b>III. QUELLES RÉPONSES FACE À UNE CRISE ? .....</b>	<b>11</b>
<i>1. Préserver les missions constitutionnelles de l'Assemblée .....</i>	<i>12</i>
<i>2. Conserver la souplesse du droit parlementaire en adaptant de manière ciblée et opérationnelle le Règlement de l'Assemblée .....</i>	<i>14</i>
<i>3. « Puiser » dans une boîte à outils pensée pour les périodes de crise .....</i>	<i>20</i>
<i>4. Des mesures pratiques à mettre en œuvre sans délai .....</i>	<i>26</i>
<b>ANNEXE : projet de proposition de résolution relative au fonctionnement de l'Assemblée nationale en période de crise .....</b>	<b>30</b>

## I. QUELLES MENACES POUR L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE ?

À la demande du président de l'Assemblée nationale, une **cartographie exhaustive de nombreux risques** (terrorisme, crues, intoxications, incendie, risques informatiques, etc...) a été établie en 2018, tandis qu'étaient recensées les actions à entreprendre à court, moyen et long termes pour y pallier. Un suivi de ces actions est naturellement assuré mais, pour des raisons évidentes de sécurité, cette cartographie est **confidentielle**.

Pour autant, cette légitime discrétion ne saurait faire obstacle à la réflexion du groupe de travail, lequel a rapidement constaté qu'au-delà des plans déjà établis, nul ne peut, aujourd'hui, prévoir de manière certaine l'ensemble des crises auxquelles l'Assemblée pourra un jour faire face.

En revanche, il est possible de « cartographier » dès à présent avec une relative précision les risques susceptibles de survenir, à partir des effets perturbateurs qu'ils pourraient générer.

### **Cartographie des risques par l'intermédiaire de leurs effets**

	<b>Effets</b>	<b>Exemples de types de crises possibles</b>	<b>Durée envisageable des effets (à titre illustratif)</b>
1.	Présence physique impossible	Pandémie, crue de la Seine, effondrement de la verrière,...	Plusieurs semaines à plusieurs mois
2.	Accès aux locaux impossible, en tout ou en partie	Incendie atteignant tout ou partie des locaux	Plusieurs semaines à plusieurs mois
3.	Sortie des locaux impossible	Blocage en cas de manifestation	Plusieurs heures
4.	Durée de présence réduite / nécessité d'une prise de décision en urgence	Pollution locaux (suite incendie, attaque gaz toxique,...)	Plusieurs jours, voire semaines
5.	Déplacement impossible	Blocage des transports	Plusieurs semaines à plusieurs mois
6.	Matériel indisponible (informatique – son) empêchant la délibération	Incendie salle informatique, crash informatique, crash matériel audiovisuel	Plusieurs semaines à plusieurs mois
7.	Publicité des travaux entravée	Panne matériels audiovisuels	Plusieurs jours
8.	Vote impraticable	Panne machine de vote, piratage des résultats du vote	Plusieurs jours

	<b>Effets</b>	<b>Exemples de types de crises possibles</b>	<b>Durée envisageable des effets (à titre illustratif)</b>
9.	Travail en commission empêché	Locaux des commissions inutilisables, seul accès à l'hémicycle (ex : incendie localisé)	Plusieurs jours, voire semaines
10.	Alimentation et / ou nuitées impossibles	Intoxication alimentaire – pollution locaux – autre problème environnemental	Plusieurs jours, voire semaines
11.	Présence physique risquée	Menace terroriste – menace NRBC	Plusieurs jours à plusieurs mois
12.	Travail en circonscription impraticable	Agressions / attaques des permanences	Plusieurs jours à plusieurs mois
13.	Déplacements internationaux impossibles	Crise géostratégique majeure	Plusieurs semaines à plusieurs mois
14.	Blocage moyens télécommunications (téléphone, internet,...)	Piratage	Plusieurs jours, voire semaines
15.	Paralysie des collaborateurs	Grève, atteintes physiques de grande ampleur,...	Plusieurs jours, voire semaines
16.	Atteinte aux moyens financiers du député pour lui-même ou pour la rémunération de ses collaborateurs	Blocage du système financier interne ou externe, panne informatique,...	Plusieurs jours, voire semaines

Si cette liste des effets potentiels d'une crise n'est sans doute pas exhaustive, une constante apparaît toutefois : la plupart des risques envisagés, s'ils se réalisaient, exerceraient une **pression sur la présence physique des parlementaires** au sein des divers lieux d'exercice de leur mandat ainsi que de leurs collaborateurs et des personnels.

## II. QUELLE GOUVERNANCE FACE À LA CRISE ?

### 1. Les limites d'un mode de crise spécifique

Il pourrait être tentant, à première vue, de confier le « pilotage » de la vie parlementaire, en cas de force majeure, à une nouvelle instance agissant comme une **cellule de crise**, ayant vocation à assurer, en toutes circonstances, la permanence de l'institution. Plusieurs propositions ont été formulées en ce sens, inspirées d'institutions où de telles commissions existent aujourd'hui, bien qu'elles soient dotées de prérogatives hétérogènes.

Au Conseil d'État, par exemple, une commission permanente est chargée de l'examen des projets de loi et d'ordonnance dans des cas exceptionnels où l'urgence est signalée par le Gouvernement, ce qui concerne traditionnellement la majorité des dispositions des projets de loi de finances. Cette formation comprend le vice-président, un président de section permanent, le ou les président(s) de sections concerné(s), deux conseillers d'État par section concernée, un rapporteur, et le cas échéant deux conseillers d'État supplémentaires.

Dans les collectivités locales, en particulier dans les départements<sup>1</sup> et les régions<sup>2</sup>, une commission permanente assure la continuité du conseil dont elle émane et est composée du président et des vice-présidents de cette assemblée, ainsi que d'un ou plusieurs autres membres assurant la proportionnalité des groupes politiques. Cette commission permanente remplace de fait le conseil entre ses réunions, ce dernier pouvant par ailleurs lui déléguer une partie de ses fonctions.

Plusieurs options semblent envisageables quant à la composition et aux prérogatives d'une telle structure *ad hoc*, si elle devait être mise en place à l'Assemblée nationale. Il pourrait par exemple s'agir d'un organe regroupant le Bureau et la Conférence des présidents. Une autre option réside en la création d'une « commission spéciale permanente », disposant d'un bureau et de rapporteurs, dont les prérogatives resteraient à définir. Cette commission spéciale pourrait être activée, seulement en temps de crise, pour contrôler l'action du Gouvernement, sur le modèle de la « commission permanente covid-19 » créée en Belgique, dont le statut ne limite ni la durée d'exercice ni le périmètre de ses missions et lui permet d'être dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête. Alternativement, cette commission spéciale permanente pourrait être simplement chargée du contrôle des outils mis à disposition des députés en cas de crise.

Il convient néanmoins d'observer que, pendant la crise sanitaire, c'est aux exécutifs locaux, plutôt qu'aux conseils ou commissions qui composent les collectivités territoriales, que l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 a attribué des prérogatives exceptionnelles visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions et de l'exercice des

---

<sup>1</sup> Article L. 3122-4 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Article L. 4133-4 du même code.

compétences des collectivités. Dans ce même esprit a été évoquée, lors des réunions du groupe de travail, l'idée de confier au seul Président de l'Assemblée nationale le pouvoir de déclencher et d'organiser le mode de crise. Cela présenterait certainement l'avantage de faciliter la prise de décision, mais en affecterait lourdement la légitimité alors même que le mode de crise pourrait conduire à modifier en profondeur le fonctionnement de l'Assemblée nationale.

Toutefois, quelle que soit l'option retenue, **un organe qui n'existerait ou ne serait sollicité qu'épisodiquement saurait-il travailler dans l'urgence ?** Aurait-il la capacité de se prononcer alors même que les instances dirigeantes actuelles, desquelles il émanerait, reposent sur des logiques propres à chacune d'elles ? Ainsi, lorsqu'il y a lieu à vote au sein du Bureau – composé, outre le Président de l'Assemblée nationale, de six vice-présidents, de trois Questeurs et de douze secrétaires désignés de manière à refléter la composition politique de l'Assemblée –, les délibérations sont adoptées à la majorité absolue, chaque membre disposant d'une voix, indépendamment de son groupe politique. Le fonctionnement de la Conférence des présidents est très éloigné : contrairement au Bureau, ses membres ne sont pas élus mais y siègent à raison des fonctions qu'ils exercent dans les différents organes internes à l'Assemblée (Bureau, commissions et groupes politiques)<sup>1</sup>. Le ministre chargé des relations avec le Parlement y assure la représentation du Gouvernement, lequel n'est pas représenté au Bureau. Les règles de vote au sein de la Conférence répondent à une logique différente : les présidents de groupe y disposent en effet d'un nombre de voix équivalent à l'effectif de leur groupe duquel sont soustraites les voix des autres membres de la Conférence<sup>2</sup>.

Il résulte des diverses réunions du groupe de travail qu'**il vaut mieux faire confiance aux organes actuels de direction du travail parlementaire qui ont fait leurs preuves lors de la crise du printemps 2020**. Le Président de l'Assemblée nationale, le Bureau, la Conférence des présidents, les Questeurs disposent de compétences qui sont déjà, pour certaines d'entre elles, évoquées dans la Constitution. Leurs modalités de fonctionnement et de décision sont connues de tous. De surcroît, à l'exception, par nature, de la fonction présidentielle, ils accueillent en leur sein des membres de tous les groupes ou garantissent, s'agissant du collège des Questeurs, la présence d'au moins un membre issu de l'opposition.

---

<sup>1</sup> La Conférence des présidents se compose, outre le Président, des vice-présidents de l'Assemblée, des présidents des commissions permanentes, des rapporteurs généraux de la commission des affaires sociales et de la commission des finances, du président de la commission des affaires européennes et des présidents de groupe (art. 47 du Règlement).

<sup>2</sup> La réforme du Règlement du 4 juin 2019 a ouvert aux présidents de groupe la faculté de participer, sans droit de vote, aux réunions du Bureau dans le but de les associer plus étroitement à ses décisions et de favoriser une meilleure articulation entre le Bureau et la Conférence des présidents. Malgré cette récente évolution, il n'en demeure pas moins que ces instances conservent leurs spécificités et leur raison d'être.

Ce recours aux instances existantes doit-il s'accompagner d'une **évolution des règles de procédure vers une exigence d'unanimité ou de majorité qualifiée**? L'idée est, là aussi, à première vue séduisante puisque, face à la survenue de circonstances exceptionnelles, le consensus est traditionnellement recherché, comme l'a amplement montré la gestion de la crise du printemps 2020.

Pour autant, rechercher un tel consensus *via* des processus décisionnels reposant sur l'unanimité ou une majorité qualifiée n'aurait que peu de sens.

Exiger la première reviendrait à donner la possibilité à un groupe politique d'empêcher la mise en œuvre d'un mode de fonctionnement en temps de crise et de conduire à une forme de paralysie, comme cela a été rappelé par plusieurs membres du groupe de travail lors de sa réunion du 8 juillet 2020<sup>1</sup>.

Exiger une majorité qualifiée n'encourrait pas immédiatement les mêmes critiques, les possibilités de veto y étant plus réduites. Dès lors, ne pourrait-on pas imaginer que le Bureau ou la Conférence des présidents doivent se prononcer à la majorité des deux tiers ou des trois quarts lorsqu'ils dérogent aux règles de droit commun en période de crise? Une telle perspective doit cependant être écartée eu égard aux difficultés qu'elle ne manquerait pas d'engendrer. La définition de l'objet même de la majorité qualifiée serait assurément source de long débats, notamment s'agissant de la Conférence des présidents où les votes, on l'a vu, font appel aux poids respectif de chaque groupe. Faudrait-il, dans cet organe, déterminer un seuil de voix représentant les députés ou un seuil de votants, par exemple les deux tiers au moins de présidents de groupes? La délimitation des frontières entre décisions relevant du droit commun et celles devant être prises à la majorité qualifiée serait elle aussi problématique et pourrait conduire à un manque de souplesse paralysant. Surtout, l'instauration d'une majorité qualifiée ne pourrait passer que par une révision en ce sens du Règlement et nul ne peut aujourd'hui garantir que le Conseil constitutionnel accepte une telle évolution<sup>2</sup>.

L'introduction d'un mode de décision dérogatoire du droit commun étant indéniablement un facteur de complexité supplémentaire dans des circonstances déjà exceptionnelles, **la solution la plus simple, mais aussi la plus efficace, est donc de s'en tenir à la majorité simple, qui régit habituellement le fonctionnement des organes de l'Assemblée**. Les instances habituellement compétentes de l'Assemblée nationale doivent

---

<sup>1</sup> Au demeurant, rares sont aujourd'hui les dispositifs réglementaires qui offrent à tout groupe un « droit de veto ». L'exemple de la procédure d'examen simplifiée a été mentionné lors des échanges au sein du groupe de travail, mais il s'agit d'une modalité d'organisation d'une discussion en séance publique, d'un usage ponctuel, très loin des enjeux de la mise en œuvre d'un fonctionnement de crise.

<sup>2</sup> À ce jour, les prises de décisions à la majorité qualifiée ne sont prévues que par la Constitution, dans des domaines limités : avis des commissions sur les nominations effectuées par le Président de la République (article 13), adhésion d'un État à l'Union européenne (article 88-5), révision de la Constitution (article 89).

pouvoir continuer à décider en temps de crise, selon des modalités qui leur sont familières, dans un souci d'efficacité et de rationalité de la décision publique.

## 2. L'inutilité d'un corps de règles définissant un « état d'urgence parlementaire »

De la même manière que la Constitution et la loi mettent à la disposition de l'exécutif des dispositifs juridiques spécifiques pour faire face aux troubles de grande ampleur – « article 16 », « état de siège » ou « état d'urgence » –, il pourrait être imaginé, à l'issue de la crise sanitaire actuelle, de prôner l'instauration d'un corps de règles de même nature au bénéfice des instances dirigeantes de l'Assemblée nationale.

Dans cette perspective, face à un bouleversement des conditions du travail parlementaire, pourrait être activé un ensemble de règles dérogoires au droit commun, la période durant laquelle de telles prérogatives exceptionnelles seraient mises en œuvre correspondant alors à une sorte d'« état d'urgence parlementaire ». Cette solution présente cependant de nombreux inconvénients.

En premier lieu, se pose une **question de principe** : les auditions du groupe de travail ont montré que l'idée d'instaurer un « corpus d'urgence » n'est pas partagée par tous les groupes de l'Assemblée et il n'est même pas certain qu'elle recueillerait une majorité en sa faveur.

Plusieurs membres du groupe se sont clairement prononcés contre la notion d'« état d'urgence parlementaire », considérée comme insatisfaisante, préférant raisonner en termes de répercussions de l'état d'urgence, de quelque nature qu'il soit, sur le Parlement. Certains ont souligné qu'il ne convenait pas de théoriser un Parlement au fonctionnement dégradé mais de trouver des solutions pour maintenir, en période de crise, le travail des parlementaires et le travail de l'administration. Il a en revanche été jugé nécessaire, tout en évitant de créer un cadre dérogoire ou un règlement *bis*, d'envisager des ajustements et une procédure claire pour gagner en agilité.

En second lieu, les **difficultés pratiques** soulevées par l'instauration d'un « état d'urgence parlementaire » ne doivent pas être sous-estimées. Dans quelles conditions les règles dérogoires au droit commun prévues pour faire face à une situation exceptionnelle pourraient-elles être appliquées ?

En particulier, la solution d'un état d'urgence parlementaire pose inexorablement la **question de son déclenchement**. Il s'agirait de préciser le moment où l'on se trouve dans une situation de crise, ce qui ne ferait pas toujours l'unanimité.

La ou les autorités chargées de déclencher le mode de gouvernance de crise courraient-elle le risque de prendre une telle décision dès les premiers indices de la survenance de troubles, au risque d'essayer de vives critiques si ceux-ci ne persistent pas ? Des zones grises ne peuvent être exclues ; elles requièrent de la souplesse et ne sauraient être traitées immédiatement avec les outils les plus « lourds » à la disposition des instances

dirigeantes. Au demeurant, comme on l'a vu, il serait vain de tenter de dresser une liste exhaustive des risques potentiels auxquels l'Assemblée pourrait être un jour confrontée.

Il conviendrait aussi de définir des solutions dans l'hypothèse de crises n'affectant initialement que certains territoires (ex : cyclones en outre-mer qui empêcheraient les députés ultramarins de se déplacer). Un élément déclencheur pourrait être l'impossibilité de se réunir physiquement au Palais Bourbon en cas d'inondation de la Seine ou dans l'exemple de la covid-19, l'apparition d'un foyer épidémique au sein même de l'Assemblée nationale. Le fait générateur de l'impossibilité de se réunir dans l'hémicycle a bien été l'annonce du confinement généralisé par le Président de la République et le Premier ministre le 14 mars 2020. Toutefois, le fait que l'Assemblée nationale ait elle-même été un foyer épidémique a accéléré la mise en œuvre de procédures exceptionnelles.

Il se dégage un large consensus au sein du groupe de travail visant à considérer qu'il n'est **pas souhaitable d'institutionnaliser un « mode de crise » relevant d'une gouvernance et d'un corps de règles spécifiques**. Nul besoin de déterminer les conditions permettant de déclencher l'activation d'un régime dérogatoire : il appartiendra aux instances actuelles d'agir en responsabilité, sans qu'aucune d'entre elles n'acquière de prérogatives exorbitantes. Le Président de l'Assemblée nationale continuera d'être à l'initiative des réunions du Bureau et de la Conférence des présidents<sup>1</sup>, ces deux instances étant invitées à prendre leurs décisions selon les procédures de droit commun qui leurs sont applicables.

Dès lors, les réponses face à une crise peuvent s'inscrire dans un cadre normatif constant, sous réserve de quelques adaptations rendues nécessaires par la gestion des contraintes pesant sur le fonctionnement normal du Parlement.

### **III. QUELLES RÉPONSES FACE À UNE CRISE ?**

Sans recourir, en cas de crise, à une gouvernance spécifique ou à un corpus juridique *ad hoc*, il y a cependant lieu d'anticiper dès maintenant les réponses à y apporter. La crise du printemps 2020, à cet égard, a permis de dégager quatre axes qui, à l'avenir, devront servir de guides en la matière :

- en premier lieu, la préservation des missions constitutionnelles de l'Assemblée doit constituer le fil directeur des instances dirigeantes ;
- en deuxième lieu, il semble nécessaire d'adapter de manière ciblée et opérationnelle notre Règlement ;

---

<sup>1</sup> Comme le prévoit expressément l'article 13 du Règlement de l'Assemblée.

- en troisième lieu, une « boîte à outils », pensée pour alimenter de manière prompt et efficace les réponses aux crises futures, doit être mise rapidement à disposition des instances de l'Assemblée ;

- en dernier lieu, des mesures pratiques et organisationnelles doivent être prises dès à présent pour mieux prendre en compte les enjeux matériels des crises futures.

### **1. Préserver les missions constitutionnelles de l'Assemblée**

Un premier objectif doit présider à toute adaptation des conditions de travail de l'Assemblée : la préservation de ses missions constitutionnelles, telles que définies par l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 24 de la Constitution : « *le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ».

Ces fonctions sont essentielles pour la vie et le devenir de la Nation. D'une part, parce que des lois d'urgence s'imposent en cas de crise ; d'autre part, parce que la fonction de contrôle est d'autant plus importante que la gestion de la crise conduit à conférer des marges de manœuvre supplémentaires à l'Exécutif.

La définition des missions essentielles du député pourrait être validée par la Conférence des présidents.

**Ce triptyque constitutionnel constitue le socle de missions qui doit être préservé**, même si les modalités de fonctionnement sont différentes. Deux conséquences doivent en être tirées.

La première est d'assumer une « hiérarchisation » des fonctions parlementaires et la **suspension des activités connexes à l'exercice de ces missions constitutionnelles** lorsque les circonstances l'exigent : fonctionnement des groupes d'amitié ou groupes d'études, organisation de colloques, déplacements à l'étranger...

Il convient de relever qu'une telle approche a été strictement mise en œuvre à partir de la mi-mars 2020 par les instances de l'Assemblée, lesquelles ont retenu une logique globale d'adaptation des règles de fonctionnement de l'institution privilégiant l'exercice des missions essentielles de l'Assemblée grâce au maintien des questions au Gouvernement et de la discussion de textes législatifs d'urgence. Toutes les autres activités furent suspendues (délégations, commissions d'enquête, groupes d'études, groupes d'amitié...).

En outre, dans le cadre du plan de reprise progressive de l'activité parlementaire adopté par le Bureau le 5 mai 2020, a été décidé le report de toutes les visites, colloques et événements qui devaient se tenir dans les locaux de l'Assemblée nationale, des missions des groupes d'amitié à l'étranger, au sein ou à l'extérieur de l'Union européenne, et de la réception des délégations de groupes d'amitié étrangers ainsi que la tenue des réunions des groupes d'études et d'amitié en visioconférence. Quatre missions de groupes d'amitié à l'étranger et la réception d'une délégation d'un groupe d'amitié étranger ont ainsi été reportées. Cinq missions à caractère international à l'étranger et la réception de trois missions

à l'Assemblée ont, par ailleurs, été annulées. Quant aux réunions des assemblées parlementaires internationales auxquelles participent les députés français, elles se sont tenues en visioconférence ou ont été annulées, de même que l'assemblée plénière de l'Union interparlementaire.

La seconde est de **ne pas négliger la dimension « pratique » du travail parlementaire** : les questions des outils de travail, de transport ou de logement doivent impérativement être anticipées.

À l'Assemblée nationale, au printemps 2020, des solutions pragmatiques ont été retenues, évolutives, prenant en compte les recommandations sanitaires émanant, notamment, de l'Agence régionale de santé d'Île-de-France. Sur le plan pratique, dès le début de l'épidémie, à partir du 16 mars, le recours au travail à distance a été privilégié pour l'ensemble des services, avec le déploiement de plus de 700 personnes en télétravail et de plus de 350 ordinateurs portables. Compte tenu de la fermeture des bureaux-chambres et de la Résidence pour des raisons sanitaires, des dispositions ont été prises pour que les députés appelés à siéger à l'Assemblée nationale puissent néanmoins être hébergés dans les hôtels avec lesquels l'Assemblée a passé convention. En raison des très fortes restrictions frappant les transports en commun, des facilités ont été accordées pour permettre, notamment, l'accès des véhicules particuliers dans la Cour d'Honneur.

Ces diverses mesures doivent servir de socle sur lequel seront construites les réponses aux crises futures auxquelles notre Assemblée pourra être confrontée. Comme l'a très justement rappelé Mme Annie Genevard, vice-présidente de l'Assemblée nationale, le 3 juin dernier, lors de la deuxième réunion du groupe de travail, « *le Parlement fait partie des services essentiels de la Nation* ». Tout doit être fait, en temps de crise, pour permettre l'exercice d'un « service garanti » s'agissant de l'activité parlementaire.

À cet égard, la question du transport des députés vers Paris a été plusieurs fois évoquée par les membres du groupe de travail, certains préconisant même l'organisation de solutions de transport adaptées, le cas échéant en avion ou en car spécialement affrétés, permettant l'acheminement vers Paris de plusieurs dizaines de députés. De telles solutions pourraient être opportunes dans certaines circonstances. Elles doivent être explorées sans tarder, en lien avec la compagnie aérienne nationale ou les forces armées et donner lieu, le cas échéant, à la signature de conventions.

## 2. Conserver la souplesse du droit parlementaire en adaptant de manière ciblée et opérationnelle le Règlement de l'Assemblée

### *a) Les deux piliers d'une révision ciblée du Règlement : la participation des députés aux débats et le vote à distance*

La **question de la présence physique des députés est centrale** et appelle des réponses concrètes. Sans doute n'épuise-t-elle pas le traitement des crises, dont on a vu qu'elles pouvaient prendre des formes multiples. Elle n'en reste pas moins déterminante : d'une part, de très nombreuses dispositions réglementaires font reposer les délibérations parlementaires, et singulièrement les votes, sur la présence physique ; d'autre part, la présence physique est au cœur de l'activité parlementaire, l'unicité de lieu permettant non seulement, au plan symbolique, d'offrir une représentation unifiée des débats, mais aussi d'assurer le dialogue nécessaire en marge de la séance publique et au cours de celle-ci, facteur évident de fluidité de la prise de décision.

La survenue d'une crise conduisant à un **empêchement total de toute présence physique** correspondrait à un tel séisme que les décisions requises relevant des autorités politiques seraient, à l'évidence, totalement dérogoratoires au droit commun. Une telle crise relèverait probablement du champ de l'**article 16 de la Constitution**, qui s'applique en cas d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels à laquelle s'ajoute une menace grave et immédiate sur les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution des engagements internationaux. Il serait alors permis au Président de la République de prendre, après consultation du Premier ministre et des Présidents des assemblées, les mesures exigées par ces circonstances exceptionnelles. Le quatrième alinéa de l'article 16 dispose que dans ce cadre, le « *Parlement se réunit de plein droit* » même si la portée de cette disposition doit être fortement nuancée<sup>1</sup>.

Par ailleurs, un autre dispositif exceptionnel, confiant l'administration générale du pays à une assemblée des délégués généraux, pourrait même encore trouver à s'appliquer si les circonstances étaient telles qu'il était impossible de réunir le Parlement. L'article 1<sup>er</sup> de la

---

<sup>1</sup> « Le quatrième alinéa de l'article 16 dispose que le Parlement se réunit de plein droit mais ne donne aucune indication sur les pouvoirs dont il dispose pendant cette période. En 1961, le Président de la République et le Président de l'Assemblée nationale ont tenté de combler cette lacune en interprétant la Constitution, dans un sens extrêmement restrictif. Les règles qu'ils ont édictées conduisent à distinguer selon que le Parlement est en session ordinaire ou non :

— en session ordinaire, il résulte du message du Président de la République au Parlement du 25 avril 1961 que « la mise en œuvre de l'article 16 ne saurait modifier les activités du Parlement : exercice du pouvoir législatif et de contrôle », mais avec une réserve importante : « pour autant qu'il ne s'agisse pas de mesures prises ou à prendre en vertu de l'article 16 » ;

— en session « spéciale », le Parlement ne peut ni légiférer, ni adopter une motion de censure contre le Gouvernement, en application d'une lettre du Président de la République au Premier ministre du 31 avril 1961 et d'une décision du Président de l'Assemblée nationale du 19 septembre 1961 ».

Source : M. Jean-Luc Warsmann, rapport sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (15 mai 2008).

loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des conseils départementaux dans des circonstances exceptionnelles, dite **loi Tréveneuc**, dispose en effet que « *si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assemblent immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département* ».

Mais l'**absence totale des députés ne peut être un scénario de travail envisagé**. La solution consistant à déterminer un fonctionnement de la représentation nationale sans aucune présence des députés contredit l'esprit même de la procédure parlementaire. Notre Parlement ne saurait fonctionner sans la présence d'un minimum de représentants de la Nation, aptes à s'exprimer librement et à confronter leurs opinions. Comment imaginer débattre et procéder aux multiples votes qui caractérisent la procédure parlementaire « à la française » sans la présence physique d'un certain nombre de députés ? Le principe même de la délibération serait remis en cause.

Pour autant, si elle ne peut être entièrement dématérialisée, la vie parlementaire doit pouvoir s'adapter aux crises. Il est ainsi indispensable d'imaginer un fonctionnement parlementaire de crise, à savoir des outils juridiques et techniques permettant à l'Assemblée nationale de délibérer et de voter, y compris en cas d'empêchement physique d'une grande partie des députés.

L'expérience du printemps 2020 a montré que dans l'hypothèse de circonstances exceptionnelles, les capacités d'adaptation de l'institution étaient indéniables. Les décisions prises ont permis le maintien, aux échéances habituelles, des séances de questions au Gouvernement, l'examen de nombreux textes de crise, les réunions des commissions.

Les faits ont aussi montré que ces adaptations, si elles se révélaient de nouveau nécessaires à l'avenir, gagneraient à être formalisées, précisées et enrichies, de manière à pouvoir utiliser cet acquis dans les meilleures conditions possibles.

• La question des présents – en résumé, des modalités par lesquelles assurer la représentation nationale – est essentielle. Quelles règles définir pour permettre aux députés de **participer aux discussions** ?

Il serait certainement nécessaire de prévoir la possibilité d'adapter les modalités de participation des députés à la séance publique comme aux réunions de commissions. Une grande souplesse serait requise afin de permettre à certains députés d'être présents, d'autres non, en prenant en compte un large éventail de situations de crise.

Il résulte des échanges au sein du groupe de travail que si, globalement, l'évolution des règles de présence au long de la crise sanitaire a été rapide, marquée par une réactivité indéniable, la fixation, sur une courte période, en début de crise, d'une présence forfaitaire par groupe a été considérée comme insatisfaisante et devant être écartée à l'avenir. Les règles qui ont été pratiquées ensuite et pendant l'essentiel de la crise, fondées sur le principe de représentation proportionnelle des groupes, ont été jugées plus opportunes au regard de

l'équilibre politique des délibérations et, tout particulièrement, des votes. Ces mêmes échanges ont montré combien les solutions techniques « hybrides » (présence de certains députés à l'Assemblée nationale, travail à distance pour d'autres) ont été appréciées et gagneraient à être développées.

Pour l'avenir, il convient donc d'envisager un mode de présence qui, quelles que soient les circonstances, assure la représentation proportionnelle des groupes, conformément à l'exigence de principe mentionnée à de nombreuses reprises dans le Règlement<sup>1</sup>.

Une modification du Règlement de l'Assemblée nationale semble nécessaire : elle permettrait de sécuriser juridiquement les décisions qui seraient prises en cette matière par les instances de l'Assemblée, compte tenu des circonstances exceptionnelles et dans le respect de la configuration politique de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>.

- La question du **vote à distance** est incluse dans celle de la délibération. Loin d'une « solution miracle », cet outil donnerait cependant une réelle souplesse au fonctionnement parlementaire, s'agissant d'un aspect capital de la délibération parlementaire, dans les situations où les députés ne pourraient, pour une partie plus ou moins large d'entre eux, être présents.

Tous les votes qui ont aujourd'hui lieu, « en présentiel », ne pourraient pas entrer dans le champ du vote à distance. De par leur nature ou leur portée, certains scrutins en sont naturellement exclus. Il s'agit notamment des votes à bulletin secret, qui interviennent dans le cas des nominations personnelles telles que l'élection du bureau de l'Assemblée ou de celui des commissions ou bien lorsqu'une de ces dernières se prononce sur une nomination. Il s'agit aussi des votes portant sur la responsabilité du Gouvernement, que ce soit dans le cadre d'une déclaration de politique générale ou de celui d'une motion de censure, dont la solennité et les enjeux ne sauraient être niés.

Il en va, enfin et surtout, dans la procédure législative ordinaire, des votes sur les amendements et les articles, fort nombreux et intrinsèquement liés à l'évolution du débat et qui, de ce fait, ne peuvent être « programmés » à l'avance. C'est donc une raison intrinsèquement tirée de la technique et de la dynamique du débat législatif qui s'oppose à leur vote à distance.

Deux types de scrutins semblent, en revanche, pouvoir être inclus dans le champ du vote à distance : les votes sur l'ensemble du texte et ceux tenus sur des déclarations du

---

<sup>1</sup> Pour le Bureau (article 10), les commissions spéciales (article 33), les commissions d'enquête (article 142), le comité d'évaluation et de contrôle (article 146-2), ...

<sup>2</sup> Expression fréquemment mentionnée aujourd'hui dans le Règlement de l'Assemblée notamment pour : le Bureau (article 10), les nominations personnelles (article 28), le bureau des commissions permanentes (article 39), les commissions mixtes paritaires (article 111), le bureau des commissions d'enquête (article 143), le bureau des missions d'information créées par la Conférence des présidents (article 145), la désignation des rapporteurs spéciaux et pour avis sur la loi de finances (article 146)...

Gouvernement effectuées en application de l'article 50-1 de la Constitution. Dans les deux cas, l'heure du vote peut être prévue à l'avance, sa tenue n'étant pas immédiatement liée à l'évolution de la discussion.

La mise en œuvre du vote à distance nécessiterait une modification du Règlement de l'Assemblée nationale, qui comporte de multiples références au vote physique (principe du vote à main levée, votes spécifiques à la tribune ou dans les salles voisines de l'hémicycle, quorum...). Cette modification conduirait le Conseil constitutionnel à se prononcer sur la constitutionnalité du nouveau dispositif, ce qui impose donc de le sécuriser juridiquement.

On rappelle en effet le contrôle constant du Conseil constitutionnel sur l'application du principe du vote personnel, prévu à l'article 27 de la Constitution, et le risque constitutionnel probable si un système de vote à distance était mis en place en l'absence de garanties suffisantes pour assurer la sincérité du scrutin.

### **Le vote personnel et la jurisprudence du Conseil constitutionnel**

Aux termes de l'article 27 de la Constitution, « *le droit de vote des membres du Parlement est personnel* ». Cette règle visait à l'origine à la fois à garantir l'indépendance des parlementaires et à favoriser leur assiduité en séance publique.

Ce même article donne à la loi organique la possibilité d'autoriser « *exceptionnellement* » les délégations de vote, hypothèse dans laquelle « *nul ne peut recevoir plus d'un mandat* ». Conformément à cet article, l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote a limité à quelques cas<sup>1</sup> la possibilité pour un député de déléguer son droit de vote et donc de voter à distance par l'intermédiaire d'un autre député.

Historiquement, de larges exceptions au principe du vote personnel ont été admises, si l'on se réfère par exemple à la pratique souvent citée du début de la V<sup>e</sup> République, où les députés actionnaient les « clés » de leurs collègues absents en séance pour voter à leur place. Mais la tendance récente est à la restriction des dérogations ; depuis 2014, l'ordonnance précitée du 7 novembre 1958 est strictement respectée pour les scrutins ordinaires. En outre, si les délégations sont admises très largement pour les votes solennels et les votes reportés, leur limitation à une délégation par député et la publicité de ces délégations favorisent une importante présence en séance publique.

Le Conseil constitutionnel a rappelé l'importance du principe du vote personnel. Dans une décision n° 61-16 DC du 22 décembre 1961 relative à une loi organique modifiant l'ordonnance du 7 novembre 1958 pour ajouter deux cas de délégation, il a considéré que le

---

<sup>1</sup> Maladie, accident ou événement familial grave ; mission temporaire confiée par le Gouvernement ; participation aux travaux des assemblées internationales ; en cas de session extraordinaire, absence de la métropole ; cas de force majeure apprécié par décision des Bureaux des assemblées.

principe du vote personnel pouvait connaître des dérogations en cas de force majeure, mais non pour des motifs tels que l'exercice d'un mandat local. Le Conseil constitutionnel a également admis que le principe du vote personnel pouvait être encore plus strict, en validant la loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui s'oppose à toute délégation (décision n° 2010-609 DC du 12 juillet 2010).

Au-delà des deux types de scrutins précités, une révision du Règlement qui mentionnerait l'éventualité d'un vote à distance devrait certainement le restreindre à des situations de force majeure ou de circonstances exceptionnelles et mentionner des modalités assurant le respect du principe de sincérité des délibérations et des votes.

Si un tel système était créé, de nombreuses questions organisationnelles et procédurales seraient à trancher :

- le vote serait exclusivement ou partiellement à distance ;
- le vote pourrait être prévu à une heure donnée, sur le modèle des votes solennels ou reportés, dans la mesure où l'urgence ne requerrait pas une adoption immédiate, notamment en vue de la transmission au Sénat ;
- le vote à distance pourrait être ouvert sur une plage temporelle définie, 5 minutes par exemple, qui ne serait pas trop longue pour éviter le risque de piratage informatique mais suffisamment pour permettre à chaque député d'effectuer les opérations nécessaires au vote ;
- en cas de défaillance technique, le député pourrait faire connaître sa position de vote par un autre moyen, une boîte mail de la Séance dédiée par exemple (le cas échéant en ayant recours à l'adresse privative du député) ;
- avant l'annonce des résultats du scrutin, un délai de recours serait prévu, de 5 à 10 minutes par exemple, durant lequel les résultats nominatifs seraient publiés temporairement pour que le député puisse effectuer un contrôle direct de son vote et puisse, le cas échéant, faire connaître une éventuelle difficulté (voire demander à rectifier sa position de vote ?). Dans l'hypothèse où un nombre trop important de députés aurait connu un problème informatique sur un même scrutin, ou si des défaillances avaient conduit à inverser le sens du vote, les opérations de vote pourraient être recommencées sur décision du Président ;
- la publicité du résultat du vote à distance devra naturellement être assurée (publication de l'analyse du scrutin).

Il ne paraît ni nécessaire ni opportun d'inscrire ces modalités dans le Règlement, au risque de perdre la souplesse de fonctionnement indispensable. Des décisions du Bureau (éventuellement, une modification de l'Instruction générale du Bureau) ou de la Conférence des présidents seraient préférables.

### ***b) Adapter le Règlement face aux cas de circonstances exceptionnelles***

L'adaptation du Règlement pourrait être fondée sur la notion de force majeure, dont le Conseil constitutionnel<sup>1</sup> a admis qu'elle était de nature à justifier des dérogations au principe du vote personnel. Elle pourrait aussi reposer sur la prise en compte de circonstances exceptionnelles de nature à affecter significativement le fonctionnement de l'Assemblée nationale, cette option étant à la fois plus simple et plus précise.

Une solution aurait pu consister à apporter dans le Règlement de l'Assemblée nationale des **réponses ponctuelles** aux enjeux qui ont été identifiés, en dissociant les sujets qui auraient été traités à différents endroits du Règlement de l'Assemblée nationale.

Cette option serait cependant limitée dans sa portée.

C'est pourquoi une **seconde option, plus « intégrée »**, a la préférence du Président du groupe de travail. Elle consisterait à proposer une **solution plus souple et plus modulaire** permettant à la Conférence des présidents d'avoir toute latitude pour adapter, au vu des circonstances, les modalités des discussions et des votes, en commission comme en séance publique, le cas échéant par le recours à tout outil numérique de travail à distance.

Cette solution n'a pas pour autant vocation à permettre le travail à distance pour l'ensemble des délibérations, compte tenu des obstacles précités s'agissant des amendements.

Cette option permettrait, si cela s'avérait opportun compte tenu de la crise en présence, de donner plus de marges de manœuvre aux commissions pour effectuer certains votes à distance.

Dans leurs fonctions de contrôle par exemple, elles pourraient ainsi procéder à la nomination de rapporteurs ou à l'adoption de rapports d'information. Toute autre possibilité de pratiquer des votes sur des sujets non législatifs, à portée interne, pourrait ainsi être envisagée.

Par sa souplesse, cette solution favoriserait donc l'adaptabilité des solutions retenues, suivant les décisions prises par la Conférence des présidents. **Une proposition de rédaction est présentée en annexe.**

---

<sup>1</sup> Décision n° 61-16 DC du 22 décembre 1961.

### **3. « Puiser » dans une boîte à outils pensée pour les périodes de crise**

Définir une « boîte à outils » permettrait de formaliser des scénarios cohérents susceptibles d'être mis en œuvre en cas de crise et de force majeure. Plusieurs leviers pourraient être ainsi préalablement définis et mobilisés en temps de crise :

- ✓ Outil numéro 1 : utiliser les **questions écrites** comme moyen de contrôle renforcé du Gouvernement en cas de crise.

Procédure traditionnelle de contrôle introduite dès 1909 dans le Règlement, les questions écrites sont appréciées des députés. Depuis le début de la X<sup>e</sup> législature, leur nombre a continuellement augmenté et les délais de réponse se sont allongés, moins d'un quart des questions obtenant une réponse dans le délai réglementaire de deux mois. Afin de donner plus d'efficacité à cette procédure, la réforme du Règlement du 28 novembre 2014 instaure un plafonnement des questions écrites par député pour chaque session ordinaire : 52 questions écrites, quota ayant été reconduit depuis 2015. Cette réforme a conduit à une amélioration notable du délai moyen de réponse, passé de 180 jours au 30 septembre 2015 à 113 jours du début de la XV<sup>e</sup> législature à mars 2019.

Si cette réforme a atteint ses objectifs, soit l'amélioration du délai de réponse, elle montre ses limites en période de crise, comme l'a constaté le groupe de travail, lors de sa réunion du 8 juillet 2020.

**Geler les questions écrites antérieures à la crise** permettrait au Gouvernement de répondre en priorité aux questions centrées sur la crise en cours, qui seraient soumises à un quota spécifique, par exemple une question écrite par semaine pour chaque député. Les députés ont posé davantage de questions écrites pendant le confinement, la moyenne hebdomadaire passant de 187 à 227 (2 044 questions posées du 10 mars au 11 mai 2020). Cependant, le taux de réponse s'est effondré : 56 réponses en moyenne ont été reçues par semaine du 10 mars au 12 mai 2020, alors que la moyenne hebdomadaire sur l'ensemble de la législature était de 158. La volonté de contrôle accrue des députés, légitime, s'est heurtée à une certaine désorganisation, compréhensible, des administrations centrales. Un quota spécifique et une **priorisation des questions liées à la crise, avec l'abandon temporaire des réponses aux questions non liées à la crise**, permettraient en partie d'y répondre.

En parallèle, un **suiti des réponses du Gouvernement** par la Conférence des présidents serait institué.

En outre, une **évolution de la procédure des questions écrites signalées** en temps de crise constituerait, pour les groupes, un outil particulièrement adapté de définition des priorités de contrôle. Au bout d'un mois de crise, chaque groupe pourrait ainsi signaler trois questions écrites, qui obtiendraient en principe une réponse dans les dix jours.

- ✓ Outil numéro 2 : utiliser **les contributions écrites** comme outil de l'expression des députés, particulièrement pour ceux qui ne peuvent être présents.

La faculté de déposer une contribution écrite a été introduite à l'occasion de la réforme du Règlement du 4 juin 2019<sup>1</sup> et mise en œuvre en janvier 2020<sup>2</sup> via un module électronique de dépôt. Elle permet à tout député, dans des conditions fixées avant le début de chaque session ordinaire par la Conférence des présidents, de développer son opinion sur l'ensemble d'un texte ou d'un article ou sur un amendement.

Cette mesure a été présentée au cours de la dernière réforme du Règlement comme une « *contrepartie de la régulation du temps de parole [des députés] en séance publique* »<sup>3</sup>. Les contributions font l'objet d'une publication sur le site de l'Assemblée ainsi qu'au *Journal officiel*, en annexe du compte rendu des débats.

**En temps de crise, le dépôt de contributions écrites peut apparaître comme une contrepartie aux restrictions imposées aux députés dans leurs déplacements sur le territoire ou leur présence en séance**, particulièrement en ce qui concerne la discussion de textes qui pourraient, en temps normal, faire l'objet de débats approfondis. À ce titre, entre mars et juillet 2020, les députés ont fait usage de ce nouvel outil en déposant 31 contributions sur les différents textes examinés. Les députés ont principalement déposé leurs contributions sur les projets de loi examinés dans des conditions de présence très restrictives – outre leurs présidents, seuls deux représentants par groupe siégeaient dans l'hémicycle au début de la crise du covid-19. Ainsi, huit contributions ont été déposées sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2020 (n° 2758) et douze contributions sur les projets de loi et de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (n° 2764 et 2765), soit 65 % des contributions déposées pendant la période du « confinement ».

Dès lors que les contributions écrites peuvent devenir, en temps de crise, un outil d'expression essentiel des députés, il convient d'adapter les règles encadrant leur dépôt et leur finalité.

---

<sup>1</sup> Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale (TA n° 281), 4 juin 2019.

<sup>2</sup> Conférence des présidents, 7 janvier 2020. Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2020, chaque député peut déposer cinq contributions écrites dans une limite de 4000 caractères pour les contributions écrites sur l'ensemble d'un texte et de 2000 caractères pour les contributions sur un article ou un amendement.

<sup>3</sup> Rapport n° 1955 fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de résolution n° 1882 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale et présenté par M. Sylvain Waserman, Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, 22 mai 2019.

Tout au long de la crise, **la limitation du nombre de contributions par député pourrait être levée**. Ainsi, chaque député pourrait déposer une contribution par texte en dehors de son quota, fixé chaque année par la Conférence des présidents.

En outre, afin de leur donner davantage de visibilité et d'importance dans la procédure législative, **les contributions écrites pourraient être intégrées aux discussions** en séance et plus seulement au compte rendu. Le rapporteur, voire le ministre, pourraient, à la faveur de la discussion générale par exemple, estimer opportun de répondre à certaines des contributions écrites qui auraient été déposées sur l'ensemble du texte.

✓ Outil numéro 3 : garantir l'**information des parlementaires au niveau local**.

Les auditions menées par le groupe de travail ont souligné l'enjeu représenté par la dimension territoriale du travail parlementaire. Ainsi que l'a relevé M. Nicolas Démoulin, député de l'Hérault, *« en période de crise notre activité ne se résume pas à celle que nous pouvons avoir à Paris, sur place ou à distance. Le rôle du député sur le territoire est alors essentiel, et il est très frustrant pour nous d'être contraints dans notre mobilité. La présence sur le terrain est importante à la fois pour nous permettre d'agir quand ça va mal et de mieux contrôler l'action du Gouvernement »*<sup>1</sup>.

Une solution pour garantir une information régulière et satisfaisante des parlementaires dans les territoires pourrait passer par la **tenue de réunions – par exemple hebdomadaires – de l'ensemble des parlementaires concernés (députés et sénateurs), sous la présidence du représentant de l'État**. Ces réunions seraient suffisamment « institutionnalisées » pour être désignées par un nom générique – par exemple COTIP : COmités Territoriaux d'Information Parlementaire<sup>2</sup> – les rendant aisément identifiables. Elles seraient suffisamment souples pour n'être régies par aucun formalisme particulier, leur unique objectif étant de tenir informés les parlementaires mais aussi, par les échanges qui y seraient tenus, d'identifier des problématiques communes susceptibles d'être ensuite « remontées » à l'échelon national. Respectant ainsi scrupuleusement le principe de séparation des pouvoirs, les COTIP n'auraient pas vocation à gérer la crise mais constitueraient un moyen concret et efficace de permettre aux élus de la Nation d'accomplir un pan essentiel de la mission de contrôle que leur confie l'article 24 de la Constitution. Une simple lettre du Président de l'Assemblée ou du Sénat adressée au Premier ministre permettrait le « déclenchement » du « **dispositif COTIP** », soit sur l'ensemble du territoire national, soit dans certaines régions ou certains départements, en fonction de l'étendue de la crise. Une convention tripartite (Assemblée – Sénat – Gouvernement) pourrait utilement, dans un premier temps, déterminer les modalités pratiques de ce mécanisme.

---

<sup>1</sup> Réunion du groupe de travail du 8 juillet 2020.

<sup>2</sup> Pouvant réunir, le cas échéant, les parlementaires à l'échelon régional (COTIP-R) ou à l'échelon départemental (COTIP-D).

- ✓ Outil numéro 4 : **consacrer une semaine de contrôle sur l'action gouvernementale en sortie de crise** à l'évaluation de la mise en œuvre des mesures d'urgence.

Il serait particulièrement opportun, dès que le rythme normal des travaux parlementaires aura repris, de profiter de la première semaine de contrôle afin d'organiser un rendez-vous solennel permettant, dans les meilleurs délais, de tirer de premiers enseignements de la manière dont a été gérée la crise.

- ✓ Outil numéro 5 : développer une **solution technique de vote à distance** sur l'ensemble d'un texte (outil, modalités et procédure de recours, etc.).

Il est précisé que le recours au vote à distance ne serait pertinent qu'avec des règles limitant strictement la présence des députés, ne permettant pas en particulier, par les délégations, à chacun ou au plus grand nombre de faire entendre sa voix.

*(Les préconisations d'adaptation du Règlement évoquées précédemment constituant le cadre du développement de cette solution).*

#### **Débat et vote à distance : quelles perspectives techniques ?**

Le recours à un système de vote à distance vise à permettre aux députés de pouvoir participer à un scrutin public sans être présents à l'Assemblée nationale en période de crise. Il peut s'agir d'un outil du marché ou d'un développement informatique interne. Quelle que soit la solution qui pourrait être retenue, une étude de sécurité devra être conduite.

Les avantages du recours à un outil du marché reposent sur le fait qu'il s'agirait d'un instrument éprouvé car utilisé par d'autres entités. En revanche, les inconvénients seraient nombreux : un outil « externe » devrait être alimenté avant chaque scrutin depuis le système d'information pour que la liste des députés (et leur groupe d'appartenance) soit bien à jour. Il devrait prendre en compte les règles spécifiques de délégation de vote et en particulier un accès supplémentaire dédié à chaque groupe pour les saisir. Les résultats des votes devraient ensuite être intégrés dans le système d'information des scrutins.

Plusieurs interfaces spécifiques devraient donc être développées en interne pour que ces scrutins figurent sur le site internet, notamment sur la fiche de chaque député, ainsi que dans *l'open data* de l'Assemblée. Ces opérations pourraient nécessiter des interventions manuelles. Ces scrutins n'étant pas réalisés avec le système de vote, le résultat ne pourrait pas être immédiatement affiché sur les écrans de l'hémicycle. Ce système serait autonome : en conséquence, les députés présents dans l'hémicycle ne pourraient pas utiliser les pupitres de vote mais devraient recourir à l'application. En cas d'indisponibilité du système, l'Assemblée serait soumise aux délais du prestataire.

À l'inverse, un outil développé en interne alimenterait directement le système d'information (site internet, fiche du député, *open data*). L'outil, intégré au système de vote, permettrait l'affichage du résultat sur les écrans de l'hémicycle. Dans cette configuration, des scrutins mixtes seraient possibles : les députés présents dans l'hémicycle pourraient participer au vote. Dans le cas où un député aurait donné une délégation mais serait finalement présent,

le vote par le pupitre primerait le vote à distance. Les députés votant à distance utiliseraient le portail. Le support technique, assuré en interne, garantirait une disponibilité totale lors des séances, de jour comme de nuit. Le niveau de sécurisation serait celui désiré par l'Assemblée nationale, sans recours pour autant à la biométrie. Les données seraient conservées en interne. Les infrastructures étant maîtrisées en interne, le rétablissement du système en cas d'incident serait facilité.

L'avantage procuré par l'usage d'un outil de vote à distance développé en interne limiterait l'intérêt d'une solution combinée de débat et de vote à distance (qui nécessiterait le recours à un outil du marché) : dans ces cas-là, les députés suivraient la séance en visioconférence et se connecteraient au portail au moment du vote.

- ✓ Outil numéro 6 : imaginer une solution de **débat virtuel mixte en séance publique** combinant présence physique et à distance, notamment dans des cas où un nombre significatif de députés est empêché de rejoindre l'hémicycle (*cf. situation des députés immobilisés dans les territoires ou en outre-mer*).

Il convient de préciser que la mise en place de telles réunions mixtes dans l'hémicycle impliquerait quelques aménagements requérant un délai d'une dizaine de jours à deux semaines et un coût de l'ordre de 5 000 euros. L'outil de visioconférence serait « interfacé » avec la régie vidéo de la séance publique, ce qui impliquerait une passerelle entre les équipements de cette régie et les plateformes grand public de visioconférence (de type *Zoom*). Les députés non présents dans l'hémicycle pourraient suivre la séance et y participer également, tout en étant visibles de leurs collègues sur les écrans de l'hémicycle (en l'absence, alors, des informations habituelles sur le déroulement de la séance). Un tel aménagement serait d'ampleur limitée : il s'agirait d'installer un moniteur de retour plus grand sur le bureau du président et d'effectuer quelques raccordements techniques et tests dans la régie vidéo de l'hémicycle.

- ✓ Outil numéro 7 : mettre en place, dans chaque commission, des **binômes majorité-opposition, le cas échéant thématiques**, pour contrôler l'exécutif dans leur domaine de compétence.

Ces binômes seraient chargés d'assurer le suivi des décisions prises par le Gouvernement tout au long de la période de crise et d'en informer ponctuellement les commissaires – suivant un rythme qu'il appartiendrait à chaque commission de définir. Ils pourraient également recenser les interrogations des députés appartenant aux différents groupes sur les questions liées à la gestion de la crise par le pouvoir exécutif et, sur le fondement de ces éléments, interroger le Gouvernement en l'invitant, le cas échéant, à répondre par écrit. Les réponses fournies seraient communiquées aux commissaires. Elles pourraient servir de support à l'occasion de l'éventuelle audition d'un ministre par la commission.

Ces binômes de députés pourraient être désignés au début de la période de crise, au sein de chaque commission, plusieurs binômes pouvant naturellement relever d'une même commission. Il appartiendrait à la Conférence des présidents de définir le « périmètre de crise » en décidant de faire appel à telle ou telle commission, sur une thématique particulière.

- ✓ Outil numéro 8 : recenser l'ensemble des travaux de contrôle du Gouvernement sur la crise quelles qu'en soient les formes pour les mettre à disposition de tous et les suivre dans une « **banque de données** » gérée en Conférence des présidents.

Ce dispositif garantirait aux députés un accès « permanent » à des informations détaillées – et actualisées – sur les décisions prises par le Gouvernement dans tous les domaines concernés par son action ainsi que sur les effets concrets de ces décisions. Ces informations alimenteraient utilement la réflexion de la représentation nationale sur les moyens à mettre en œuvre pour répondre à une crise.

- ✓ Outil numéro 9 : donner une **plus grande visibilité aux propositions de loi déposées en période de crise**.

L'expérience du printemps 2020 a montré un fort accroissement du nombre de propositions de loi déposées par rapport à la période normale. À titre d'illustration, entre la mi-mars et la mi-mai 2020, 156 propositions de loi ont été déposées, contre 89 à la même période l'année précédente (soit une augmentation de 75 %). Le dépôt de propositions de loi permet, dans ces circonstances plus encore qu'à l'ordinaire, de formuler des initiatives en réagissant directement à l'actualité et en proposant des solutions législatives formalisées. Leur visibilité pourrait être améliorée en leur offrant une publicité accrue, le temps de la crise, à partir d'une page dédiée sur le site de l'Assemblée nationale.

- ✓ Outil numéro 10 : favoriser la **prolongation de la durée des commissions d'enquête au-delà de six mois** par une disposition législative *ad hoc*, lorsque leurs travaux ont dû être interrompus du fait de la crise.

En application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, la mission des commissions d'enquête prend fin au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de leur création.

La crise du printemps 2020 ayant empêché la poursuite des travaux des commissions d'enquête, l'article 22 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a porté ce délai à huit mois pour les commissions déjà constituées, dont le rapport n'avait pas encore été déposé.

Il pourrait être opportun, en cas de nouvelle crise, de prévoir une disposition législative *ad hoc* similaire, permettant d'allonger la durée des commissions d'enquête en cours, pour une durée qui dépendrait de la nature de la crise.

#### 4. Des mesures pratiques à mettre en œuvre sans délai

Plusieurs mesures pratiques et organisationnelles doivent pouvoir être activées en temps de crise et donc être étudiées dès à présent.

- ✓ Dans l'hypothèse où le Palais Bourbon serait inaccessible, **recenser les locaux alternatifs.**

Il pourrait par exemple s'agir de la salle du Congrès à Versailles dont la couverture Wifi, déjà existante, ne serait sans doute pas adaptée pour un usage très intensif et relativement pérenne. Une étude devrait être engagée pour développer cette couverture et prévoir en même temps un renforcement des liaisons entre les locaux du Congrès et les salles informatiques de l'Assemblée nationale, afin de garantir un accès accru et sécurisé. La solution du câblage général de la Salle serait hors de portée sur le plan financier pour un usage temporaire et aléatoire.

Le siège du Parlement européen, à Strasbourg, pourrait également constituer un repli. Les solutions techniques préexistantes et les moyens de raccordement du Parlement seraient probablement plus rapidement opérationnels, sous réserve, bien évidemment, de la disponibilité de l'hémicycle.

Des salles privées, telles que le palais des Congrès, à Paris, seraient aussi à même d'accueillir les députés en cas de force majeure.

En tout état de cause, il pourrait être envisagé, après étude juridique, de conclure des conventions avec les institutions qui gèrent ces lieux de « secours » afin qu'ils puissent rapidement être mis à disposition en cas de besoin.

- ✓ Afin de faire face à un nouvel épisode épidémique, constituer un **stock de masques chirurgicaux et de masques lavables et réutilisables**, fabriqués en France.

La constitution d'un stock de masques chirurgicaux mais aussi de cinq masques par personne, lavables et réutilisables, pour les députés, leurs collaborateurs et le personnel de l'Assemblée représenterait un atout stratégique majeur en cas de recrudescence de l'épidémie de covid-19 ou d'apparition éventuelle d'un nouveau virus imposant l'activation de gestes barrière et de mesures de distanciation sociale.

Sous réserve, naturellement, du respect des règles de la commande publique, ces masques lavables et réutilisables auraient vocation à être produits en France puisqu'indispensables au maintien de l'activité parlementaire en période de crise.

- ✓ **Renforcer la sécurité de l'architecture informatique de l'Assemblée** au moyen, notamment, d'une externalisation des salles informatiques, actuellement à l'étude.

L'équipement informatique de l'Assemblée nationale repose aujourd'hui sur des matériels répartis dans des salles situées dans ses locaux.

Cette localisation présente certains inconvénients en termes de sécurité, notamment au regard des risques naturels ou techniques, voire sociaux.

Il pourrait être opportun de poursuivre la réflexion déjà engagée sur la délocalisation de ces matériels, au profit d'une meilleure sécurisation et de la mise en œuvre de plans de secours plus faciles à déployer en cas de crise<sup>1</sup>.

- ✓ **Veiller à la qualité du réseau internet de l'Assemblée nationale** mais aussi apporter une aide technique ou de conseil pour les députés **en circonscription**.

La question de la qualité du réseau internet à l'Assemblée nationale mais aussi dans les permanences électorales a en effet été soulevée par plusieurs députés lors des réunions du groupe de travail.

Certes, les accès au réseau Internet depuis les locaux de l'Assemblée ont été nettement améliorés en matière de capacité – notamment la capacité en termes de « bande passante » – depuis l'été 2018, date à laquelle l'Assemblée s'est dotée de nouveaux équipements, à même d'assurer une meilleure continuité du service. Un effort doit naturellement être poursuivi en ce sens.

En ce qui concerne l'accès au réseau Internet depuis les circonscriptions, la diversité des situations ainsi que des équipements utilisés par les députés rend toutefois difficile une approche intégrée de la part des services de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>.

- ✓ Soutenir l'utilisation d'**outils sécurisés et souverains** (messagerie instantanée, outils de travail collaboratif, visioconférence...).

Lors de la crise du printemps 2020, l'Assemblée nationale a eu recours de manière significative à des outils de visioconférence pour le fonctionnement des organes de l'Assemblée.

---

<sup>1</sup> La Gendarmerie nationale serait en mesure d'assurer un service d'hébergement informatique, au fort de Nogent-sur-Marne. Le Collège des Questeurs, lors de sa réunion du 16 juillet 2020, a autorisé le lancement du projet de mise en place d'un site de secours informatique externalisé.

<sup>2</sup> Il convient cependant de signaler l'existence d'un service de conseil aux utilisateurs, assuré par le centre de services du service des systèmes d'information de l'Assemblée (SSI).

Deux de ces outils – *Lifesize* et *Zoom* –, mis en œuvre par des entreprises extra-européennes, ont notamment été utilisés pour les réunions de la Conférence des présidents ou de commissions dépourvues de toute contrainte de confidentialité. Ces outils ont montré des avantages évidents en termes d’accessibilité et d’ergonomie mais aussi, s’agissant de l’un d’entre eux, d’une très grande adaptabilité puisque aisément « interfaçable » avec le système vidéo équipant certaines salles de réunions de l’Assemblée nationale<sup>1</sup>.

Deux autres outils – *Orange Videopresence Advanced* et *Tixeo* –, émanant d’entreprises françaises, ont par ailleurs été utilisés pour permettre la tenue de réunions plus sensibles, exigeant un certain niveau de confidentialité. L’expérience a toutefois montré que l’adaptation de ces produits à l’activité parlementaire n’était pas encore optimale du fait, notamment, d’une ergonomie imparfaite et de difficultés de connexion engendrées par un niveau de sécurité renforcé.

Un recensement exhaustif des logiciels de visioconférence à disposition, passant notamment par un *benchmark* opéré à partir des solutions retenues par d’autres acteurs publics ou privés, demeure indispensable<sup>2</sup>. Il pourrait être un préalable à l’établissement d’un plan d’investissement à moyen et long terme.

- ✓ **Développer l’équipement des salles** permettant la visioconférence et le travail à distance.

La crise sanitaire actuelle doit conduire à accélérer l’équipement de certaines salles de réunion de l’Assemblée en systèmes de captation du son et de l’image, afin de rendre possible le développement des réunions en visioconférence.

Sans doute des avancées ont-elles déjà été réalisées récemment, à la suite de l’installation de salles permettant la visioconférence avec diffusion sur le portail internet ou la télévision et incluant, pour certaines, des possibilités de traduction. Il est cependant indispensable de multiplier ces réalisations compte tenu du nombre d’instances de l’Assemblée nationale susceptibles d’être concernées.

De la même manière, il serait souhaitable, prolongeant certaines initiatives déjà engagées, d’accroître le nombre de salles « de petit format » permettant la visioconférence même sans diffusion, afin que tous les députés qui le désirent soient en mesure d’organiser des visioconférences dans le cadre de leurs missions exercées pour le compte des commissions ou délégations de l’Assemblée, voire de simples réunions à leur initiative.

---

<sup>1</sup> Ce qui a permis la tenue de réunions « mixtes » dans lesquelles certains députés étaient sur place et les autres à distance

<sup>2</sup> Il convient de préciser que, pour compléter son offre de service d’échanges sécurisés compatibles avec les usages actuels, l’Assemblée nationale propose également la solution de messagerie instantanée souveraine et sécurisée TCHAP, afin de permettre des communications et des échanges d’informations sensibles. Cette application, disponible sur tous les types de téléphones mobiles, est développée par la Direction interministérielle du numérique.

Par ailleurs, en 2019, a été mis en place un nouveau portail d'accès, en mode Web, aux applications à destination des députés, permettant l'accès non seulement aux applications de gestion des amendements, de dépôts des questions, de gestion des comptes informatiques, etc, mais aussi à un espace de partage d'informations, sécurisé, entre le député et ses collaborateurs. Ce portail assure également la synchronisation des mails et des agendas du député sur ses équipements mobiles.

Durant la phase de confinement, ces outils ont favorisé le travail à distance à partir d'ordinateurs portables ou fixes, dont peuvent disposer personnellement les députés de la XV<sup>e</sup> législature. Cependant, il serait important d'assurer une pleine exploitation de ces possibilités en ajustant, pour la prochaine législature, la dotation informatique des députés afin de leur permettre d'acquérir les matériels nécessaires, notamment des ordinateurs portables.

- ✓ **Prévoir un *vademecum* du député pour l'emploi de ses collaborateurs en temps de crise.**

L'expérience de la crise du printemps 2020 a montré les interrogations soulevées en temps de crise s'agissant du fonctionnement des équipes parlementaires, sur le plan matériel, organisationnel ou encore juridique. Il pourrait être utile de prévoir des éléments d'information qui permettront au député d'assurer la gestion la plus optimale possible de l'équipe parlementaire dans ces circonstances : matériels informatiques, modalités du télétravail<sup>1</sup>, gestion des jours de congés, etc.

---

<sup>1</sup> S'agissant du télétravail des collaborateurs, un accord collectif devrait vraisemblablement être négocié entre l'Association des députés-employeurs et les organisations syndicales.

**ANNEXE : Projet de proposition de résolution relative au fonctionnement  
de l'Assemblée nationale en période de crise**

**ARTICLE UNIQUE**

Après l'article 49-1 A du Règlement de l'Assemblée nationale, il est inséré un article ainsi rédigé :

*« Article 49-1 B - En cas de circonstances exceptionnelles de nature à affecter de façon significative les conditions de participation, de délibération et de vote et après que le Président de l'Assemblée nationale a préalablement informé les présidents de groupe politique, la Conférence des présidents peut adapter temporairement les modalités de participation des députés aux réunions de commission et aux séances publiques, le cas échéant en recourant à des outils de travail à distance, en tenant compte de la configuration politique de l'Assemblée.*

*Dans les mêmes circonstances et les mêmes conditions, elle peut aussi adapter les modalités de vote, le cas échéant en recourant à des outils de travail à distance, dans le respect du principe du vote personnel et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. ».*