

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

Mercredi 3 juin 2020

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

X V^e L É G I S L A T U R E

- Restitution des échanges avec les groupes politiques ; comparaisons internationales : présentation d'exemples étrangers et échange de vues, par visioconférence, avec Mme Franziska Brantner et M. Friedrich Straetmanns, députés du Bundestag, et M. Gilles Boyer, questeur du Parlement européen.

La réunion commence à onze heures trente.

M. le président Sylvain Waserman. Des dix réunions consacrées aux échanges de vues avec chaque groupe politique, nous avons tiré une synthèse et une liste de plus de soixante idées avancées par les uns et les autres.

Tout le monde a souligné l'importance de la fonction du Parlement en temps de crise, qu'il s'agisse de son activité législative ou du contrôle de l'action de l'exécutif. La réflexion sur l'organisation mise en place depuis mars dernier – que nous modéliserons pour plus de clarté – est une première brique à laquelle nous avons ajouté une cartographie des risques et de leurs effets éventuels – difficultés d'accès aux sites de l'Assemblée, chute de nos moyens de télécommunications, entre autres.

Six grandes questions nous occuperont dans les semaines à venir.

Premièrement : comment définir l'état d'urgence parlementaire ? Sur quels fondements l'enclencher ? Sur quelle gouvernance s'appuyer ? À quels aménagements des dispositifs existants procéder ?

Deuxièmement : comment délibérer en temps de crise ? L'enjeu de la présence physique est ici majeur. Comment s'adapter aux contraintes pour débattre dans l'hémicycle ? Dans quel sens modifier les procédures ?

Troisièmement : comment voter ? Quels outils utiliser pour le vote à distance ? Comment prendre en compte les positions de vote au sein des groupes lorsque les députés ne sont pas présents dans l'hémicycle ? Quelles possibilités ménager pour faire entendre les divergences ?

Quatrièmement : comment exercer un contrôle, fonction majeure compte tenu de l'extension des pouvoirs de l'exécutif en temps de crise ? Certains ont avancé l'idée de la constitution d'un binôme majorité-opposition par thématique.

Cinquièmement : à quels moyens techniques recourir ? Vers quelles solutions numériques sécurisées se tourner ?

Sixièmement : comment préserver la dimension relationnelle de la vie parlementaire ? Comment repenser les équilibres entre le groupe et le député, lequel doit

pouvoir garder toute sa liberté ? Comment organiser la relation à distance entre les députés et leurs collaborateurs ? Comment favoriser la participation des citoyens ?

Nous entendrons des députés du Bundestag et du Parlement européen afin de tirer des enseignements des expériences étrangères – je vous renvoie à ce sujet au comparatif établi par l'Union interparlementaire (UIP). Mais avant, je vous donnerai la parole, chers collègues, pour échanger sur la méthode de notre groupe de travail.

M. François Cornut-Gentille. Je tiens à votre disposition le questionnaire que nous avons diffusé au sein du groupe Les Républicains. Il pourrait être utile à d'autres groupes.

Une chose me gêne : l'exécutif pourrait être tenté de laisser perdurer un fonctionnement dégradé du Parlement. Notre assemblée ne semble pas suivre le rythme accéléré de déconfinement qui prévaut dans le reste de la société.

Deuxième remarque : il importe de ne pas penser l'état d'urgence uniquement à travers le prisme de la crise sanitaire.

Enfin, j'insiste sur le caractère essentiel des contacts informels noués sur les différents sites de l'Assemblée, c'est le cœur même de la vie parlementaire.

M. le président Sylvain Waserman. En aucun cas, l'exécutif ne pourrait décider de notre mode de fonctionnement. C'est la raison pour laquelle il est primordial de réfléchir aux modalités de l'enclenchement de l'état d'urgence parlementaire.

Mme Annie Genevard. Le Parlement fait partie des services essentiels de la nation. La notion d'« état d'urgence parlementaire » ne saurait nous satisfaire. Il faut plutôt raisonner en termes de répercussions de l'état d'urgence, de quelque nature qu'il soit, sur le Parlement.

N'oublions pas la temporalité. Les décisions concernant notre nouveau mode de fonctionnement ont été prises au moment où il y avait un *cluster* au sein de notre assemblée. Je ne suis pas sûre qu'un mois après, l'unanimité aurait été la même.

Mme Agnès Thill. J'insisterai sur le sort réservé aux noninscrits qui n'ont pas toujours été tenus informés et qui n'ont aucun espoir d'être nommés co-rapporteurs.

M. le président Sylvain Waserman. Il est effectivement important de prendre en compte leur situation particulière, y compris les contraintes moindres dont ils sont l'objet puisqu'ils ne sont pas soumis au contingentement comme les députés dépendant de groupes.

Mme Laurianne Rossi. La vocation de notre groupe de travail n'est pas de théoriser un Parlement au fonctionnement dégradé – l'expression d'« état d'urgence parlementaire » est inadéquate – mais de trouver des solutions pour maintenir, en période de crise, le travail des parlementaires et le travail de l'administration.

Le déconfinement au sein de notre assemblée ne va pas moins vite que dans le reste de la société, chers collègues. Certaines règles ont été récemment assouplies.

M. Jérôme Lambert. Nous vous transmettrons les conclusions du questionnaire que nous avons soumis aux députés du groupe Socialistes et apparentés, monsieur le président.

Comme d'autres collègues, j'estime que la notion d'état d'urgence parlementaire n'est pas pertinente.

Nous sommes impatients de voir notre assemblée revenir à un fonctionnement normal. L'attente est longue !

M. Thierry Benoit. Il ne faut pas en faire trop ! L'Assemblée nationale dispose de tous les moyens pour reprendre son activité. Le temps nous est compté : nous n'avons plus que vingt-quatre mois pour agir. Secouons-nous. C'est à nous de montrer l'exemple. Il ne faut pas entraver la venue des parlementaires.

M. Sébastien Jumel. Nous avons déjà constaté un recours accru aux ordonnances, au vote bloqué, des velléités de réduire les temps de parole et les temps d'examen des textes, une multiplication des projets de loi fourre-tout, une intensification du fait majoritaire, mais avec la crise, le renforcement de l'exécutif au détriment du Parlement s'est accentué. C'est la raison pour laquelle il est urgent de déconfiner notre démocratie parlementaire. Un Parlement fort, usant de ses prérogatives de manière pleine et entière, est indispensable en cette période.

M. le président Sylvain Waserman. C'est bien le sens dans lequel nous souhaitons tous aller.

Mme Géraldine Bannier. Quelques dysfonctionnements ont été observés s'agissant des positions de vote des députés, qui n'ont pas toutes été bien relayées par leur groupe. Qu'en est-il de la défense des amendements ?

M. le président Sylvain Waserman. Tous les amendements peuvent être défendus mais certains députés se sont sentis frustrés de ne pas être désignés par leur groupe pour présenter les leurs. Toutefois aucun dysfonctionnement majeur n'a été porté à ma connaissance.

Je vais maintenant me tourner vers nos invités en donnant la parole à Mme Franziska Brantner.

Mme Franziska Brantner, députée du Bundestag. Au Bundestag, le port des masques n'est obligatoire que dans les couloirs et les lieux de restauration. Nous considérons qu'il est important pour nos concitoyens de voir nos visages découverts lorsque nous intervenons en séance plénière ou dans les commissions. Le nombre de députés présents dans la salle des séances plénières a été réduit à un tiers et prend en compte l'importance de chaque groupe politique. Le vote à distance est impossible mais une modification du règlement intérieur a fait passer le quorum de la moitié à un quart des députés présents, jusqu'au 30 septembre prochain. En outre, pour les votes soumis à la *Kanzlermehrheit*, la majorité de la Chancelière, la durée du scrutin est passée de dix ou quinze minutes à une heure mais il reste encore trop de monde autour des urnes. Nous avons créé un groupe de travail sur le vote à distance.

Pour l'ordre du jour, nous sommes revenus à trois jours de séance par semaine au lieu d'une journée au début de la crise.

Nous n'avons pas mis en place d'instances spécifiques pour exercer nos fonctions de contrôle. Quelques groupes politiques demandent la création d'une commission spéciale portant sur la gestion de la crise. Les commissions permanentes, après avoir travaillé en visioconférence, ont adopté un mode hybride mêlant présence physique et participation à distance. Nos salles ne sont en effet pas suffisamment vastes pour assurer le respect des distances entre chaque député. Pour les visioconférences, nos services de sécurité informatique ont préféré à Zoom, Webex Meetings, même si cette solution pose aussi des problèmes de sécurité des données. Nous avons décidé de développer un système propre.

Pour les votes en commission, nous avons eu recours comme vous aux délégations de vote car tous les députés ne peuvent être présents.

Je préciserai enfin que j'ai demandé pendant plus d'un an, avant la crise, que le Bundestag renforce son équipement audiovisuel et ce, pour des raisons environnementales : il me paraît inutile de faire déplacer des invités par avion pour intervenir une heure alors que la visioconférence est un mode de communication tout à fait satisfaisant pour les auditions. Toutes les salles des commissions sont maintenant équipées, et j'espère que nous allons continuer à utiliser ce système.

M. le président Sylvain Waserman. Le Parlement européen a souvent été cité en exemple s'agissant du vote à distance. Quelles mesures appliquez-vous ?

M. Gilles Boyer, questeur du Parlement européen. Les problématiques sont assez différentes : nous travaillons à la fois à Strasbourg et à Bruxelles, nous avons vingt-quatre langues officielles, nous venons de vingt-sept pays très diversement touchés par la crise du covid-19, nous n'avons pas eu d'état d'urgence ni de loi exceptionnelle à adopter, et nous ne contrôlons pas l'action d'un gouvernement.

Une session plénière était prévue en mars à Strasbourg, peu de temps après la découverte du *cluster* de Mulhouse. La décision d'annuler a très vite été prise – ces villes, depuis l'étranger, paraissent plus proches qu'elles ne le sont en réalité – et la question d'un retour à Strasbourg en septembre se pose.

Nous nous sommes demandé si notre devoir d'exemplarité devait nous pousser à nous rendre au Parlement européen ou au contraire à ne pas le faire. Même si nous avons clairement été dissuadés de venir à Bruxelles, notre président n'avait pas le pouvoir de l'interdire.

Nos travaux n'ont jamais été suspendus. Du matériel informatique complémentaire a été distribué, l'ensemble des assistants et des fonctionnaires a très vite été autorisé à télétravailler, et les réunions se sont poursuivies dans des conditions dégradées. Un système de traduction simultanée à distance en sept langues a vu le jour, ce qui constitue un exploit remarquable. Nous avons un système sécurisé de réunions audios et vidéos qui a très bien fonctionné malgré quelques problèmes de connexion.

En ce qui concerne les votes, nous n'avons pas eu recours aux groupes politiques, car leur composition est beaucoup plus diverse que dans les parlements nationaux. Le vote à distance a d'abord été organisé d'une manière assez rudimentaire, qui ne permettait pas d'aller vite : il fallait imprimer les feuilles de vote, cocher des cases, signer, scanner et renvoyer le document. On coche désormais les cases sur son ordinateur, mais le reste n'a pas changé. Un autre système, totalement électronique, est expérimenté en commission mais sa sécurisation fait l'objet de controverses. Instaurer dans l'urgence des systèmes d'une grande complexité technique n'est pas facile.

Le retour à Bruxelles est progressif. De nouvelles règles d'accès ont été adoptées, notamment le port obligatoire du masque et la prise de la température, mesure controversée mais recommandée par le service médical.

S'agissant des réunions plénières, le respect de la distanciation physique ne nous permet pas de siéger tous en même temps. Les débats sont retransmis sur un grand écran dans une deuxième salle, ce qui permet de réunir 600 députés en tout, mais un problème risque de se poser assez vite. Ne peuvent prendre la parole que les députés physiquement présents, ce qui a suscité beaucoup de débats.

Afin que nos travaux puissent reprendre comme avant, il faudra que les 705 députés, sans exception, aient l'autorisation de franchir les frontières, qu'ils estiment opportun de se déplacer, compte tenu de la situation sanitaire de leur pays ou de leur région,

qu'ils aient un moyen de transport à leur disposition et qu'ils puissent être hébergés sur place dans des conditions sanitaires satisfaisantes.

Certains se demandent s'il est bien utile de venir siéger toutes les semaines en commission ou dans le cadre des groupes. Il y a une tentation de pérenniser le travail à distance dans certains cas. Je trouve que cela ferait courir des risques à la vie parlementaire.

Mme Catherine Kamowski. Au Royaume-Uni, la Chambre des communes a temporairement appliqué une procédure « hybride », qui a été abrogée hier soir. Il n'y avait que trois demi-journées de séance par semaine, la présence physique était limitée à 50 députés et la participation virtuelle à 120 – les autres pouvaient suivre les débats grâce à la télévision parlementaire mais sans intervenir –, et le vote électronique à distance a été introduit pour la première fois à l'occasion d'un débat de politique générale lié au covid-19. Le recours au vote à distance – et alors entièrement à distance – devait être validé par le *Speaker* à la fin du débat. Un mail et un texto étaient envoyés aux députés, qui disposaient ensuite de quinze minutes pour voter en passant par un site intranet. Ce dispositif a fonctionné, mais la Chambre des communes est revenue au système habituel pour permettre des débats plus nourris.

Mme Paula Forteza. Un système hybride, ou mixte, a vu le jour dans d'autres pays pour permettre de participer aux débats, de défendre des amendements et même de poser des questions au Gouvernement grâce à des systèmes de visioconférence et à l'utilisation d'un grand écran dans les salles de commission et en séance plénière.

En Argentine, où Webex Meetings a été utilisé, une solution ad hoc est en cours de développement par la société d'État Arsat. Le recours aux nouvelles technologies va jusqu'à l'utilisation d'un système de reconnaissance faciale pour vérifier le quorum et sécuriser les votes. Des formations, des entraînements et des simulations ont eu lieu en grand nombre pour familiariser les députés.

Le Brésil a créé un système de délibération à distance qui permet de réunir 600 personnes en même temps, de réaliser un enregistrement complet des débats et de faire connaître les votes de chacun, d'une manière transparente.

En France, 56 élus étaient physiquement présents et 109 autres ont pu participer à distance lors de la séance extraordinaire du Conseil de Paris qui était consacrée à un plan de 200 millions d'euros pour faire face à la crise, lequel a fait l'objet d'un scrutin électronique.

Le groupe Écologie Démocratie Solidarité propose d'avancer assez rapidement dans ce domaine, sans attendre que notre groupe de travail remette un rapport.

M. le président Sylvain Waserman. Je crois que personne ne souhaite une solution « clef en mains ». La synthèse assez exhaustive de l'Union interparlementaire montre qu'il y a eu trois types de réponses : certains Parlements ont réduit voire interrompu leur activité ; d'autres ont joué la carte des outils numériques ; d'autres encore ont ajusté leur mode de fonctionnement, comme nous l'avons fait. Il y a eu un mixte dans beaucoup de cas.

M. Arnaud Viala. Les nouveaux outils ne doivent pas encourager à s'affranchir de la présence au Parlement, y compris en commission. J'ajoute, comme je l'avais indiqué au début de nos travaux, que le Parlement n'a pas à encadrer la représentation des parlementaires, qui doit être entièrement à leur discrétion. Qu'en est-il à l'étranger ?

M. Nicolas Démoulin. Il y a un grand absent : nos circonscriptions. J'ai renforcé mon action dans ce cadre. Quel regard porte-t-on sur cette question à l'étranger ?

Mme Annie Genevard. Je souscris à ce qu'a dit Arnaud Viala, malgré les gains de temps et les avantages sur le plan écologique. Le renoncement à la présence physique ne

doit être que l'ultime solution, notamment parce que notre fonction a une dimension tribunitienne : la force de la harangue ne passe pas du tout quand on s'exprime devant un écran. S'agissant du travail en circonscription, en revanche, les outils numériques ont été très utiles pour échanger.

Mme Franziska Brantner. Il faut regarder où la présence est nécessaire – en séance plénière, sûrement, mais serait-il indispensable que je vienne à Paris pour débattre avec vous comme je le fais en ce moment ? Je pense aussi aux réunions des groupes et avec d'autres parlements. S'agissant des commissions, nous avons décidé que les députés allemands au Parlement européen pourraient continuer à participer aux réunions à distance et que nous continuerions à échanger de la même manière avec des représentants de la Commission. Il ne faut pas abandonner les gains réalisés en matière d'échanges et de contrôle.

S'agissant du maintien du lien dans nos circonscriptions, j'ai réalisé un webinaire chaque soir, j'ai beaucoup utilisé Instagram Live et j'ai également passé beaucoup de temps au téléphone. Il était important de poursuivre le débat au niveau local.

J'espère que nous aurons bientôt un outil de visioconférence sécurisé et européen.

M. Gilles Boyer. Il faut combattre la tentation de perpétuer le travail à distance certaines semaines – un chiffrage de ce que cela signifierait sur le plan financier mais aussi en matière d'émissions de CO₂ a déjà commencé –, même si je suis d'accord avec l'idée que l'on peut sûrement éviter des déplacements aux invités étrangers. Les échanges informels ont une importance décisive, en particulier au Parlement européen. Il y a un appauvrissement du travail parlementaire depuis que nous en sommes privés.

M. le président Sylvain Waserman. Certains sont pour une généralisation des outils numériques, alors que d'autres estiment qu'il serait dangereux que le mode de fonctionnement en temps de crise, qui est l'objet de nos travaux, contamine tout. Il est intéressant de voir que cette question se pose partout, malgré les spécificités des parlements.

Mme Franziska Brantner. On peut aussi faire un mélange.

M. le président Sylvain Waserman. L'idée que tous les moments ne sont pas égaux a été évoquée lors de nos échanges. Au-delà des difficultés que peuvent rencontrer nos collègues d'outre-mer pour se déplacer, par exemple à cause d'une tempête, presque tout le monde considère qu'il faut être présent physiquement en séance publique.

Mme Franziska Brantner. Nous avons aussi ce débat. On ne peut pas tout remplacer par une présence virtuelle. La question de la sécurité des échanges se pose également. Le grand fonds de relance doit être l'occasion d'investir dans notre souveraineté digitale : un instrument européen serait utile aux parlements.

M. Philippe Gosselin. Il pourrait être intéressant de s'engager dans une démarche franco-allemande, dans un premier temps, en nous appuyant sur l'Assemblée parlementaire franco-allemande. Je voudrais également signaler une récente étude comparative de la Fondation Robert Schuman sur le contrôle parlementaire en Europe.

M. le président Sylvain Waserman. Il serait aberrant que vingt-sept parlements dépensent séparément des millions d'euros pour créer des systèmes souverains de visioconférence. Y a-t-il une réflexion sur ce sujet au Parlement européen ?

M. Gilles Boyer. Je ne crois pas qu'il y ait une réflexion spécifique, mais on peut toujours organiser un échange de bonnes pratiques, au niveau technique, avec le Parlement européen, qui a une vision assez globale de la situation dans les Parlements nationaux.

Mme Christine Hennion. Nous avons utilisé différents systèmes de visioconférence, dont certains créés par des start-up françaises. Ne réinventons pas la poudre.

M. le président Sylvain Waserman. Merci à nos invités. Je vous propose de refaire le point dans quinze jours. Nous allons diffuser des éléments comparatifs et travailler sur une modélisation du fonctionnement actuel de l'Assemblée. Par ailleurs, nous envisageons des réunions, en visioconférence, sur les outils et les modes de gestion de crise. Je crois aussi qu'il faudra commencer le travail sur les thématiques juridiques. Enfin, nous serons très attentifs aux synthèses des réponses aux questionnaires envoyés par les groupes politiques à leurs membres.

La réunion s'achève à treize heures.