

Question d'Europe
n°558
11 mai 2020

Le contrôle parlementaire dans la crise sanitaire

Alexis FOURMONT
Basile RIDARD[1]

L'article 15 de la Convention européenne des droits de l'Homme ouvre la possibilité aux États contractants de déroger à leurs obligations en invoquant des circonstances exceptionnelles, mais Rik Daems, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a insisté sur l'impératif d'un contrôle parlementaire face aux mesures prises par la plupart des États pour remédier à [la crise sanitaire](#).

[1] Les auteurs tiennent à remercier Sabine Ries, Julian Clarenne, Giacomo Delledone, Arnel Le Divellec et Benjamin Morel pour leur relecture attentive.

[2] Elle se contente de soutenir « l'initiative de la Commission européenne visant à surveiller les mesures d'urgence et leur application afin de garantir le respect des valeurs fondamentales de l'Union ».

[3] Dès 2017, le député Aurélien Taquet avait imaginé un Parlement virtuel « où chacun de ses collègues apparaîtra à l'écran, débattant mais à distance ». « être ensemble aujourd'hui n'implique plus d'être ensemble en même temps au même endroit ».

[4] La tenue de réunions en nombre réduit peut être facilitée par une méthode employée de longue date au Royaume-Uni et en Allemagne, le *pairing* : l'impossibilité pour un député d'être présent pour voter est compensée par l'abstention volontaire d'un élu de l'autre bord politique... Concernant le Parlement français, cf. [Elina Lemaire](#).

[5] Un parlement croupion ne comprend plus qu'une petite partie des membres qui le composent en temps normal. Le Rump Parliament correspond ainsi au Long Parliament épuré après la purge menée par Thomas Pride en décembre 1648. Le Rumpparlament renvoie aux députés réunis à Stuttgart du 6 au 18 juin 1849 en vue d'unifier le pays sous une monarchie constitutionnelle. Il s'agissait de conjurer l'échec de la Constitution de « l'église Saint Paul » (*Paulskirchenverfassung*).

[6] Seuls trois élus de l'AFD se sont abstenus lors du vote.

[7] Cette décision du Parlement allemand s'inscrit dans le cadre de « la démocratie apte à se défendre » (*Streitbare Demokratie*). Dans le cadre du litige inter-organes, la Cour constitutionnelle mobilise cet « impératif constitutionnel » (*Verfassungsgebot*) de « capacité à fonctionner » (*Funktionsfähigkeit*) du Bundestag, comme par exemple à l'occasion de sa décision du 16 juillet 1991 (*BVerfGE 84, 304*).

[8] Christoph Schönberger et Sophie Schönberger, « Regliert bald in Notausschuss ? », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 mars 2020 ; Jens Kersten, « Covid-19 – Kein Ausnahmezustand ! », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2020, n° 3, p. 65.

Or on observe une tendance générale au dessaisissement des Parlements au bénéfice des Exécutifs, même si la variété des configurations est plurielle. Certains gouvernements ont profité de la crise sanitaire pour renforcer leurs attributions, parfois au-delà de toute [proportionnalité](#). Tel est surtout le cas [en Hongrie](#), où une loi adoptée le 30 mars attribue des « pouvoirs spéciaux » au Premier ministre, en particulier la faculté de légiférer par décret et de déroger aux dispositions légales dans le cadre d'un état d'urgence à durée indéterminée, sans prévoir [la réunion régulière du Parlement](#) durant cette période. Cette évolution a suscité des réactions hostiles, mais plutôt modérées au sein de l'Union européenne, au point que la Hongrie elle-même s'est jointe à la déclaration commune des États membres « *préoccupés par le risque de violation des principes de l'État de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux découlant de l'adoption de certaines mesures d'urgence* »[2].

En Pologne, ni l'état d'urgence ni celui de catastrophe naturelle n'ont formellement été déclarés, car l'un comme l'autre auraient eu pour effet immédiat d'empêcher l'élection présidentielle prévue les 10 et 24 mai, finalement reportée à une date ultérieure quatre jours seulement avant la date prévue.

Largement dominée par le PiS (Droit et justice), la chambre basse (Sejm) avait adopté le 6 avril une révision du code électoral introduisant la généralisation du vote par correspondance. Cette détermination à maintenir le scrutin en dépit des circonstances s'expliquait notamment par le fait que les sondages étaient favorables au président sortant Andrzej Duda, proche de Jarosław Kaczyński. Le chef du PiS a été contraint de le reporter par le chef du Parti *Entente*, dont le soutien était indispensable pour conserver sa majorité parlementaire.

Même par-delà ces exemples, le rôle des assemblées se révèle généralement réduit à la portion congrue au sein de la plupart des systèmes parlementaires européens. En témoigne le recours aux nouvelles technologies, avec des travaux parlementaires menés en partie à distance, par visioconférence, ce qui ne saurait être qu'un pis-aller[3]. La multiplication des réunions en comité restreint, ne manque pas d'attirer l'attention[4], avec le risque de voir se développer des formes de « parlements croupions »[5]. Le *Bundestag* a introduit dans son règlement un § 126-a lui permettant de siéger en formation réduite jusqu'au 20 septembre[6]. Il s'agit de préserver la « *capacité d'action* » (*Handlungsfähigkeit*) de la chambre, thème récurrent en Allemagne[7]. Le *Parlamento* italien envisage des votes à distance, tandis que le Président du Parlement européen est allé jusqu'à autoriser temporairement le vote par e-mail.

Malgré tout, à l'heure de la « distanciation », les assemblées sont plus importantes que jamais, la publicité de leurs travaux étant un vecteur de la légitimité de l'action des pouvoirs[8]. Plus spécifiquement, le contrôle des assemblées demeure une exigence essentielle de la démocratie parlementaire, y compris en ces temps d'urgence sanitaire. Ainsi certains États se caractérisent-ils par la mise en place d'instruments de contrôle dérogatoires au droit commun, dont la portée mériterait d'être étudiée au regard des enjeux de la crise sanitaire, économique et politique affectant le monde, de l'état d'urgence quasi permanent depuis la lutte contre le terrorisme et de l'émergence de technologies potentiellement libéricides

Il n'est bien entendu pas question de traiter l'intégralité des démocraties parlementaires européennes. Il s'agit plutôt de livrer un aperçu comparatif représentatif des réactions des systèmes

parlementaires face à la crise sanitaire liée au Covid-19 en Europe, révélant une tendance de mise en retrait des parlements face aux organes exécutifs et de limitation du contrôle parlementaire.

I. L'AUTO-DESSAISISSEMENT DES PARLEMENTS AU PROFIT DES ORGANES EXÉCUTIFS

La crise sanitaire déclenchée par la progression du Covid-19 n'a pas été sans conséquence sur l'équilibre institutionnel au sein des États européens. Le dessaisissement auquel les chambres parlementaires ont elles-mêmes consenti en faveur des gouvernements[9] a conduit à une centralisation politique des principales compétences de gestion de la crise sanitaire à leur propre détriment et, bien souvent aussi, aux dépens des autorités locales. À ce titre, la crise sanitaire a généré des effets sur tous les systèmes de gouvernement par-delà les différentes formes d'organisation territoriale que connaissent les États. Si ce recentrage n'apparaît pas partout aussi prononcé, on l'observe dans toutes les démocraties parlementaires considérées, qu'elles soient marquées par un faible degré de division verticale du pouvoir ou par une organisation fédérale.

A. Une centralisation des compétences au sein des États fédéraux et régionaux

Face à la crise sanitaire, la plupart des démocraties parlementaires ont réagi en accentuant la prééminence des organes exécutifs face aux assemblées, laquelle est du reste conforme à la logique du parlementarisme majoritaire[10].

L'Italie a déclaré l'état d'urgence dès [le 31 janvier](#). Les premières actions du gouvernement ont eu pour point d'appui le décret législatif[11] n°1 du 2 janvier 2018 relatif au code de la protection civile et la loi n° 833 de 1978 établissant le service national de santé. L'article 5 du *codice della protezione civile* attribue un rôle essentiel au Président du Conseil en matière de maintien de l'ordre et de coordination des pouvoirs publics. Dans le cadre de l'emergenze di *rilievo nazionale*, ce dernier est habilité à adopter des

ordonnances allant à l'encontre de toute disposition déjà en vigueur, sous réserve que ces dérogations soient expressément indiquées et soumises au respect des principes généraux du droit interne et du droit européen[12]. En raison de leur caractère sensible, ces ordonnances doivent faire l'objet de justifications particulières.

Par ailleurs, les pouvoirs publics italiens se sont efforcés de diversifier les fondements juridiques des mesures prises à partir du 20 février. La loi n° 833/1978 et, plus spécialement son article 32, ont été mobilisés en vue de permettre au ministre de la Santé de prendre des ordonnances en matière d'hygiène et de santé publique pour tout le territoire national. La crise sanitaire se renforçant, l'exécutif a jugé nécessaire d'adopter le décret-loi n° 6 du 23 février 2020 relatif aux « *mesures urgentes pour le confinement et la gestion de l'urgence épidémiologique de Covid-19* ». En vertu de l'article 77 de la Constitution, une délégation de la part des assemblées n'est pas immédiatement nécessaire pour les décrets-lois (*decreti legge*), leur vocation étant de remédier à une situation extraordinaire de nécessité ou d'urgence. Ce décret-loi habilite les autorités compétentes à adopter « *toute mesure de confinement et de gestion appropriée et proportionnée à l'évolution de la situation épidémiologique* »[13]. Ces compétences sont d'autant plus importantes que les décrets pris par le Président du Conseil ne relèvent pas du champ réglementaire mais de celui des ordonnances, avec tout ce que cela implique en termes de dérogation temporaire au droit en vigueur. Depuis, six décrets-lois, huit décrets du Président du Conseil, quatorze ordonnances et vingt-cinq circulaires du ministre de la Santé, six circulaires et une directive à l'intention des préfets du ministre de l'Intérieur ont été [adoptés](#). Concrètement, cet édifice normatif répond à une « [logique de centralisation et de rapidité](#) », mais cette louable recherche d'efficacité tend à minorer sensiblement la place du Parlement et des collectivités territoriales au bénéfice du Conseil des ministres. Ainsi des incertitudes pèsent-elles sur la *ragionevolezza* – soit le caractère raisonnable – et la proportionnalité de ce dispositif[14]. À cet égard, [Massimo Cavino](#) affirme qu'« *il est légitime de concevoir quelques doutes sur la chaîne de mesures dont le décret-loi n° 6/2020 constitue le premier maillon* ». La

[9] Bien qu'autorisé par le Parlement, un dessaisissement d'une telle ampleur et sur une période réduite est, sinon inédit, du moins rarissime dans la plupart des États. En France, ce désengagement quantitatif et qualitatif ne semble pas avoir d'équivalent sous la [Ve République](#).

[10] Denis Baranger et Armel Le Divellec, « Régime parlementaire », in Dominique Chagnollaud de Sabouret et Michel Troper (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 2, Dalloz, 2012, p. 186 et s.

[11] Ne concernant que des domaines limités, les décrets législatifs nécessitent une loi de délégation, dont la durée de validité est déterminée. Ainsi la portée des décrets législatifs est-elle circonscrite, ce qui les distingue des décrets-lois (*decreti-legge*), prévus à l'article 77 de la Constitution.

[12] Article 25 du code de la protection civile.

[13] Article 1er § 1 du décret-loi n° 6 du 23 février 2020.

[14] Il s'agit là d'une exigence importante dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne. Dans la décision n° 127 de 1995, la Cour insistait sur « le caractère exceptionnel du pouvoir de déroger à la législation primaire, conféré aux autorités administratives ayant des pouvoirs d'ordonnance, sur la base d'une autorisation législative spécifique. [...] Précisément, le caractère exceptionnel de l'autorisation législative implique, en effet, que les pouvoirs des organes administratifs soient bien définis en termes de contenu, de calendrier et de modalités d'exercice (arrêt n° 418 de 1992) ».

question s'avère d'autant plus cruciale que se pose la question de l'adéquation de la conciliation opérée entre le droit à la santé prévu à l'article 32 de la Constitution et les autres droits et libertés fondamentaux.

Une appréciation analogue peut être portée en Espagne, où le gouvernement a pris plusieurs décrets-lois avant même de déclarer l'état d'alerte. Les décrets-lois peuvent être pris « [en cas de besoin extraordinaire et urgent](#) » et ne sont soumis à l'approbation des parlementaires que dans un délai de trente jours. Une dizaine de décrets-lois ont ainsi été pris en lien avec la crise sanitaire. En outre, afin de disposer de moyens plus conséquents pour faire face à la progression de la pandémie, le gouvernement espagnol a déclaré « l'état d'alerte » le 14 mars, pour la deuxième fois depuis le rétablissement de la démocratie en 1975[15]. Le Congrès des députés n'a été sollicité pour proroger l'état d'alerte qu'après la période maximale de quinze jours prévue à l'article 116 de la Constitution. Bien qu'ils puissent en théorie subordonner cette prorogation à certaines conditions, les parlementaires l'ont approuvé sans difficulté. La déclaration de l'état d'alerte s'est matérialisée par le décret royal n° 463/2020 du 14 mars pour la gestion de la crise sanitaire, que le gouvernement a pris conformément à la loi organique n° 4/1981 du 1er juin 1981. Ce texte relatif au régime de l'état d'alerte précise qu'il peut être déclaré « *sur tout ou partie du territoire national, lorsque surviennent des crises sanitaires qui supposent de graves altérations de la normalité* ».

Il est à noter que le décret n'accorde de compétences étendues qu'aux membres du gouvernement exerçant une fonction essentielle dans la gestion de la crise. Les ministres de la Défense, de l'Intérieur, des Transports et de la Santé peuvent, à ce titre, « *prendre les arrêtés, résolutions, dispositions et instructions interprétatives* » qui se révèlent nécessaires pour « *protéger les personnes, les biens et les lieux* », sans intervention particulière du Parlement. L'état d'alerte a eu pour effet de centraliser certaines compétences cruciales à Madrid et d'en décharger les Communautés autonomes. Le décret royal du 14 mars précise que l'ensemble des forces de l'ordre sont placées directement sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, y compris celles qui dépendent en temps normal des

autorités locales, tandis que le ministre de la Santé est placé à la tête de toutes les autorités civiles de santé afin de répartir les moyens sanitaires sur [l'ensemble du territoire](#). Ce recentrage des pouvoirs a été vivement critiqué par certaines Communautés autonomes, en particulier la Catalogne et le Pays basque, qui ont jugé que ce décret « [violait leurs pouvoirs dans le domaine de la gestion de la santé](#) ». Quoiqu'il en soit, il est indéniable que la déclaration de l'état d'alerte a marqué une nouvelle phase dans la gestion politique de la crise, le gouvernement ayant initialement laissé agir les Communautés autonomes au titre du « *vieux droit sectoriel sanitaire* » et prendre des mesures spécifiques de santé publique adaptées à la [situation locale](#).

En Belgique, les exécutifs locaux ont agi avant le gouvernement fédéral, qui n'a pu intervenir qu'en vertu des pouvoirs spéciaux confiés par le Parlement fédéral. Les parlements bruxellois, wallon et de la Communauté française n'ont pas attendu longtemps pour prendre l'initiative, en procédant à une délégation de compétences aux exécutifs locaux. Les prérogatives ainsi déléguées exceptionnellement par ces assemblées locales, à l'exception notable du Parlement flamand, ont permis à ceux-ci de prendre directement [des mesures adaptées](#) et de faire évoluer la législation « [sans passer par une lourde et longue procédure parlementaire](#) ». La pression croissante de la crise sanitaire a permis de débloquent une situation politique qui semblait inextricable [au plan fédéral](#). En effet, les négociations en vue de la formation d'une coalition gouvernementale se poursuivaient depuis plus de dix mois et un gouvernement expédiait [les affaires courantes](#) depuis décembre 2018.

Sophie Wilmès a accédé à la tête du gouvernement en octobre 2019. Le 19 mars, les députés de neuf partis politiques lui ont voté la confiance (gouvernement Wilmès II) dans des conditions particulières, puisque le scrutin s'est déroulé dans trois salles différentes du Palais de la Nation, siège du Parlement fédéral, afin d'éviter tout risque de propagation du virus[16]. La Première ministre s'est engagée à s'en tenir aux affaires courantes pour les domaines qui ne concernent pas la crise sanitaire et à solliciter de nouveau la confiance dans six mois. L'exécutif belge a été investi

[15] L'état d'alerte n'avait jusqu'alors été mis en œuvre qu'une seule fois, en 2010, pour permettre au chef du Gouvernement, José Luis Zapatero, de rétablir le service public des transports aérien, à la suite de la grève des aigilleurs du ciel. Marc Carrillo, « *La ley ante el coronavirus* », *El Periódico*, 10 mars 2020. Contrairement aux deux autres cas états exceptionnels visés par la Constitution espagnole, l'état d'exception et l'état de siège, son déclenchement n'est pas soumis à l'autorisation préalable du Congrès des députés. Cf. José María Lafuente Balle, « *Los estados de alarma, excepción y sitio* », *Revista de derecho político*, 1990, n° 31, p. 33 et s.

[16] Le caractère extraordinaire de ce scrutin tient également à son résultat : « [près de deux tiers des membres de l'assemblée \[ont donné\] la confiance à un gouvernement composé de trois partis qui ne totalisent que 38 sièges, soit tout juste un quart de ceux de l'assemblée](#) ».

[17] La première loi est relative aux matières adoptées « sur un pied d'égalité » par la Chambre et le Sénat en vertu de l'article 74 de la Constitution, tandis que la seconde est relative aux « matières soumises par l'article 78 de la Constitution à un bicaméralisme optionnel », qui sont votées par la Chambre et de manière facultative, à sa demande, par le Sénat. Cette division en deux textes fait suite à [la demande expresse du Conseil d'État](#).

de « pouvoirs spéciaux » à l'occasion du vote par le Parlement de deux lois d'habilitation[17] dont l'usage est implicitement fondé par l'article 105 de la Constitution[18]. En vertu de ces lois d'habilitation, dont la précédente remonte à la lutte contre la pandémie de grippe A/H1N1 en 2009, le gouvernement fédéral peut prendre des « arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux » pour une durée de trois mois, renouvelable une fois, dans les domaines de compétence liés à la gestion de la crise sanitaire et à ses conséquences socio-économiques. Les pouvoirs reconnus à l'exécutif sont donc très étendus, au point qu'il dispose presque selon la formule de Céline Romainville d'« [un chèque en blanc](#) » du Parlement, même si les mesures directement applicables ne pourront devenir des actes législatifs qu'après leur adoption par le Parlement. Une formation appelée « K+10 » tient une réunion hebdomadaire afin d'assurer un meilleur pilotage opérationnel de la crise. Elle se compose d'un Conseil des ministres restreint réunissant le Premier ministre et les vice-premiers ministres du gouvernement, ainsi que les chefs des partis qui lui ont accordé les pouvoirs spéciaux[19].

[18] Article 105 de la Constitution belge : « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

[19] Si les parlementaires issus de la NV-A n'ont pas voté la confiance, ils ont accepté d'accorder les pouvoirs spéciaux au Gouvernement.

[20] Cette expression fait référence à l'« état de crise intérieure » (innerer Notstand) de l'article 91 de la Loi fondamentale (LF), relatif aux crises (insurrectionnelles) menaçant l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, ainsi qu'à l'« état de tension » (Spannungsfall) de l'article 80a LF et à l'« état de défense » (Verteidigungsfall) du titre X (articles 115-a à 115-l) de la Loi fondamentale, relatifs à une agression armée du territoire. Il importe également de mentionner les dispositions de l'article 35 LF portant sur l'entraide entre le Bund et les Länder en cas de « catastrophe naturelle » ou de « sinistre particulièrement grave ».

[21] Jusqu'à ce que la crise sanitaire soit résorbée et, au plus tard, d'ici au 31 mars 2020 aux termes du § 5 (4)-1 de la loi ISG.

L'Allemagne n'a pas déclenché l'état d'urgence. Si la Loi fondamentale prévoit bien une « constitution d'urgence » (Notstandsverfassung)[20], celle-ci n'a pas été jugée applicable aux circonstances actuelles. L'article 35 de la Loi fondamentale aurait pu s'appliquer, étant donné que la crise sanitaire ne diffère pas des cas de « catastrophe naturelle » et de « sinistre particulièrement grave » évoqués dans ces dispositions constitutionnelles. Cette réticence à recourir à la Notstandsverfassung résulte de raisons historiques et du fait que les effets attachés à ces dispositions constitutionnelles ne permettent pas de répondre de façon pertinente à la crise sanitaire. Malgré tout, une tendance à la centralisation s'observe outre-Rhin : d'une part, des Länder vers le Bund – du moins pour certains pouvoirs – et, d'autre part, du Bundestag vers le [gouvernement fédéral](#), ce qui s'est traduit par un renforcement des compétences du ministère fédéral de la Santé. Concernant la première tendance, les Länder ont agi de façon individuelle, avant qu'une forme de coordination politique se dessine sous l'égide de la loi relative à la protection contre les infections dite ISG (Infektionsschutzgesetz),

modifiée le 25 mars. Le § 28 de cette loi prévoit qu'en cas de constat ou de soupçon d'infection, les « autorités compétentes » sont habilitées à prendre des « mesures de protection » proportionnelles et provisoires pouvant aller à l'encontre des droits fondamentaux (liberté personnelle, de manifestation et inviolabilité du domicile). Aux termes du § 32, les organes exécutifs des Länder peuvent emprunter la voie du règlement (Rechtsverordnung). S'agissant de la seconde tendance, la centralisation s'est opérée au profit du ministère fédéral de la Santé. Ainsi, le § 5 2-1 de la loi ISG prévoit que ce ministère est autorisé à obliger les personnes rentrant de l'étranger à fournir des informations sur leur état de santé ou à se faire examiner. Partant, l'exécution de la loi, qui incombe aux Länder en vertu de l'article 83 de la Loi fondamentale, paraît transférée au ministère fédéral. Cependant, une telle habilitation n'est pas possible en vertu de la loi ordinaire. Les dispositions du § 5 (2) de la loi ISG habilite le ministère fédéral de la Santé à adopter « des dérogations aux dispositions de la présente loi par voie de décret sans l'accord du Bundesrat ». L'amplitude est grande, puisque cela concerne la quasi-totalité des lois applicables en matière de développement, de production et de distribution de médicaments et les lois qui visent à assurer le fonctionnement du système sanitaire et l'approvisionnement de la population. En s'affranchissant de l'avis du Bundesrat, le dispositif établi va plus loin encore que la centralisation italienne, où le Président du Conseil est tout de même tenu de consulter les autorités régionales, même si leur avis ne le lie pas. La situation est particulièrement étonnante dans le cadre d'un système fédéral.

Le fait qu'un ministère fédéral puisse concrétiser, mais aussi déroger à des dispositions législatives pour une durée déterminée[21], va au-delà de la délimitation du champ à l'intérieur duquel il détient le pouvoir de prendre des ordonnances. Cette nouvelle prérogative ministérielle apparaît difficilement compatible avec l'article 80 (1) de la Loi fondamentale, selon lequel « le gouvernement fédéral, un ministre fédéral ou les exécutifs des Länder peuvent être autorisés par la loi à édicter des règlements. Cette loi doit déterminer le contenu, le but et l'étendue de l'autorisation accordée. Le règlement doit mentionner son fondement juridique. S'il est prévu dans une loi qu'une autorisation peut

être subdéléguée, un règlement est nécessaire pour la délégation de l'autorisation ». Ce « domaine réservé » du Parlement (*Parlamentsvorbehalt*) est essentiel. Les règlements autonomes sont en principe exclus, tandis que les délégations législatives sont considérées avec méfiance. Les critiques portant sur la constitutionnalité du dispositif sont d'autant plus nombreuses que, comme le rappelle [Christoph Möllers](#), c'est précisément en temps de crise que se pose la question des lieux de négociation politique, cruciale au regard de l'interdiction générale de réunion. Il est donc permis de douter que le Parlement ait pris la bonne décision en se retirant à ce point de la production normative, même si on admet la conformité du dispositif à la Loi fondamentale, d'autant plus que l'édition de textes réglementaires [n'est pas plus rapide](#) que celle de la législation. Enfin, le gouvernement est affecté par cette nouvelle organisation des pouvoirs. En raison de la situation d'urgence, les compétences essentielles sont en effet susceptibles d'être exercées par le ministère fédéral de la Santé en accord avec d'autres ministères en fonction des matières envisagées. Ce repli stratégique du processus décisionnel au sein des seules sphères ministérielles serait susceptible d'entraîner peu à peu une certaine « [dépolitisation des décisions de grande portée au plus haut niveau](#) ». Par-delà ces considérations de légitimité démocratique, les questions concernent le système normatif et sont d'ordre procédural. Il importe d'éviter que les normes fondamentales structurant la division du travail entre Parlement et gouvernement, d'une part, entre le gouvernement fédéral et les *Länder*, d'autre part, soient soumises à une clause d'urgence constitutionnelle non écrite. Il n'est pas non plus possible d'attendre que le contrôle juridictionnel résolve ces questions.

Dans une situation d'urgence, le juge fait généralement preuve d'une très grande retenue, de sorte que les textes juridiques censés garantir les droits des individus en démocratie risquent, en fin de compte, de ne plus être respectés à la lettre. D'où l'intérêt d'un contrôle parlementaire de forte intensité. Seuls les représentants du peuple, dont la légitimité électorale perdure en temps de crise, disposent des ressources politiques suffisantes pour contrôler les modifications profondes – certes temporaires, mais bien souvent pérennisées par la

suite – de l'état du droit et des actions de l'exécutif. Cela suppose qu'il existe une volonté politique et que les parlementaires se donnent des moyens de contrôle exceptionnels adaptés à ces temps exceptionnels.

B. Une centralisation des compétences au sein des États unitaires

La France a établi un « état d'urgence sanitaire » s'inspirant de celui prévu par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955[22]. Plutôt que de recourir à ce système, le pouvoir a élaboré un dispositif *ad hoc*. Aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi d'urgence, la crise sanitaire, « sans précédent depuis un siècle, fait apparaître la nécessité de développer les moyens à la disposition des autorités exécutives pour faire face à l'urgence » et, du fait de son « ampleur jamais imaginée jusqu'ici », appelle une réponse « d'une ampleur qui n'a pu elle-même être envisagée lorsque les dispositions législatives et réglementaires existantes ont été conçues ». Le gouvernement a fondé un nouvel état d'exception en vue de répondre au défi inédit. Sur le fondement des lois n° 2020-290 du 23 mars 2020 et 2020-365 du 30 mars 2020, la déclaration de l'état d'urgence sanitaire autorise le Premier ministre à prendre par décret des mesures limitant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion, des mesures de réquisition de tous biens et services nécessaires pour mettre fin à la catastrophe sanitaire, ainsi que des mesures temporaires de contrôle des prix. Ces mesures doivent être proportionnées aux risques encourus. Le ministre de la Santé a le pouvoir de prescrire par arrêté motivé toutes les autres mesures qui s'inscrivent dans le cadre défini par le Premier ministre[23]. On assiste donc à une concentration du pouvoir au bénéfice du gouvernement, même si, durant la procédure législative (anormalement rapide du point de vue constitutionnel[24]), le Parlement [a pu imposer](#) certaines de ses vues à l'exécutif. Par ailleurs, à la manière de ses homologues espagnol et italien qui ont eu recours aux décrets-lois, le gouvernement français a massivement légiféré par voie d'ordonnances, comme l'a habilité le Parlement par la loi du 23 mars. En un mois, pas moins de [46 ordonnances ont été prises](#) pour faire face à l'épidémie du Covid-19. Le consensus politique étant alors total, le Conseil constitutionnel n'a

[22] L'état d'urgence « sécuritaire » a été déclenché à six reprises (1955, 1958, 1961, 1984, 2005 et 2015).

[23] cf. Anne Levade, « État d'urgence sanitaire : à nouveau péril, nouveau régime d'exception », *La semaine juridique*, n° 13, mars 2020, p. 613-616 ; Jean-Éric Gicquel, « Covid-19 : crise sanitaire et crise des normes », *Recueil Dalloz*, 2020, p. 719 et s.

[24] Le Conseil constitutionnel a refusé de censurer le non-respect des délais constitutionnellement définis, affirmant que « compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y a pas lieu de juger que cette loi organique a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution » (décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020 relative à la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19).

pas été saisi de la loi du 23 mars 2020.

Alors que le processus de dé-confinement commence le 11 mai, l'exécutif a souhaité proroger l'état d'urgence sanitaire, jusqu'au 10 juillet selon le texte de loi adopté par les deux Assemblées le 9 mai.

Le Parlement britannique a voté le *Coronavirus Act 2020*, qui confie au gouvernement des pouvoirs étendus. Ce texte a été présenté devant la *Chambre des communes* le 19 mars sans débat, avant d'être examiné successivement en deux jours en commission et en séance plénière, puis de passer par tous les stades de discussion à la *Chambre des Lords* le 25 mars et d'être promulgué le soir même. Son adoption fulgurante a été permise par le vote le 23 mars d'une résolution visant à suspendre les règles internes de la *Chambre des Lords* sur proposition du ministre chargé des relations avec le Parlement. La courte durée consacrée à l'examen de ce projet de loi apparaît d'autant plus disproportionnée que son volume est de 329 pages (contre seulement 12 pages pour la loi française du 23 mars 2020). Contrairement au gouvernement français, qui a suspendu l'ensemble des projets de réforme en cours jusqu'à nouvel ordre dont la délicate réforme des retraites, l'exécutif britannique souhaite poursuivre la mise en œuvre de son programme politique[25]. L'opération de vote suscite encore de nombreuses questions, alors que le *Speaker* de la Chambre des communes a d'abord suggéré de doubler le temps du « vote par division », généralement fixé à vingt minutes, qui consiste à dénombrer les voix en tenant compte du passage des députés par deux couloirs distincts d'accès. Cette adaptation aurait pu allonger considérablement la durée du scrutin, ce qui a amené certains députés à choisir l'option du vote numérique, sans que la question soit tranchée pour l'instant[26].

La Lituanie a réagi de manière anticipée : la « *déclaration de situation extrême* » a été formulée par le gouvernement dès le 26 février sans aucune intervention du *Seimas* (Parlement). La loi sur la protection civile de 1998, qui donne au gouvernement les moyens d'agir directement en cas de « *situation extrême de danger soudain et grave pour la vie ou la santé de la population* » et de s'assurer en particulier « *de la mise à disposition des ressources matérielles nécessaires* », apparaissait

la plus adaptée aux circonstances. Contrairement à ses deux voisins baltes, mais à l'instar de son homologue allemand, le gouvernement lituanien n'a pas jugé nécessaire de déclarer l'état d'urgence, en dépit des demandes insistantes de l'opposition. La question, relayée [par certains juristes](#), se pose de savoir si cette déclaration de situation extrême constitue un fondement juridique suffisant pour justifier les restrictions des libertés dans le contexte sanitaire actuel, ou si celles-ci ne peuvent être justifiées que dans le cadre de la loi relative à [l'état d'urgence de 2002](#), dont l'existence est prévue par la Constitution de 1992. Ce débat ne pourra être tranché par la Cour constitutionnelle que dans quelques mois au plus tôt, à l'issue d'un recours individuel contestant la constitutionnalité de la loi sur la protection civile de 1998. Quoi qu'il en soit, le refus gouvernemental de déclarer l'état d'urgence implique une conséquence directe sur le Parlement, dont les capacités de contrôle demeurent limitées, alors même que le gouvernement dispose de plus de prérogatives qu'à l'accoutumée. La marge de manœuvre de l'exécutif serait plus étendue en cas de déclenchement de l'état d'urgence mais, dans le même temps, le contrôle parlementaire pourrait s'y déployer davantage qu'à l'heure actuelle. La situation présente des similarités avec la Pologne, où l'exécutif est désireux de se ménager une importante marge d'action.

En Europe, nombreux sont les parlements à avoir conféré des pouvoirs étendus au gouvernement (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, France, Lituanie et Royaume-Uni notamment). Deux tendances semblent se dégager de manière nette : d'une part, les pouvoirs des organes exécutifs ont été renforcés au détriment des assemblées ; d'autre part, les mêmes organes exécutifs bénéficient de prérogatives accrues au détriment des organes délibératifs des collectivités territoriales ou, selon les cas, des entités fédérées. Ces mutations se sont opérées dans l'urgence, sans que la question de l'éventuel renforcement des modalités du contrôle parlementaire puisse être envisagée en détail. Avant de se séparer, des parlementaires ont dû improviser en dernière minute les conditions de la continuité de leurs activités en recourant aux nouvelles technologies, quand ils n'ont pas été contraints, pour certains, de prévoir à distance les modalités concrètes de leur travail. De manière générale, une contradiction

[25] L'examen du projet de loi relatif à l'immigration, qui était initialement inscrit à l'ordre du jour de la première semaine de reprise, a été reporté, le temps de la mise au point nécessaire du dispositif de vote à distance.

[26] En France, un système de délégation de vote a été instauré afin de permettre aux présidents de groupe de voter pour tous les membres de leur groupe.

difficilement surmontable apparaît entre le caractère déterminant des décisions prises par le gouvernement et le contrôle relativement effacé opéré par le Parlement.

II. LA TENDANCE À LA NEUTRALISATION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Les parlements ont consenti à la concentration des pouvoirs au profit des organes exécutifs, ce qui appelle une contrepartie en matière de contrôle. Faussement claire[27], la distinction entre législation et contrôle est porteuse des représentations du constitutionnalisme des origines[28]. Pourtant, en raison de ce que Pierre Avril appelle leur « unité fondamentale », celles-ci vont de pair : par exemple, le déclenchement du contrôle de constitutionnalité des lois, reconnu aux minorités parlementaires, est susceptible de relever de la législation et du contrôle. La législation peut donner lieu au contrôle et réciproquement. Cet aspect souvent passé sous silence tend à souligner l'extrême diversité des activités de contrôle, comme en témoigne, par exemple, le titre III du règlement de l'*Assemblée nationale*. Celui-ci rassemble en effet des procédures hétérogènes, allant de la mise en jeu de la responsabilité aux enquêtes. À rebours de la conception classique et restrictive du Conseil constitutionnel, le contrôle parlementaire se situe en réalité « à la charnière entre la responsabilité et la représentation ». Il n'en demeure pas moins qu'en ces temps de confinement résultant de la crise sanitaire, le contrôle parlementaire s'avère minimaliste, alors que la restriction apportée aux libertés individuelles « mériterait qu'on en débatten davantage, surtout au regard des conséquences économiques, sociales, familiales, psychologiques, politiques qu'elle va engendrer ».

Afin d'assurer la continuité parlementaire de leurs travaux, bien des assemblées ont procédé à une modification rapide de leur règlement intérieur ou statué par l'intermédiaire d'une décision de leur organe directeur : le premier moyen d'action est-il révélateur d'une pérennisation probable, bien que partielle, de ces aménagements de réunion à distance ? Outre cette interrogation fondamentale, la question des conséquences pratiques sur l'acuité du contrôle se pose, tant il semble difficile pour les parlementaires

de développer à distance un échange itératif avec leurs interlocuteurs lors des auditions de ministres et de responsables d'administration. Tel qu'il est exercé depuis quelques semaines, le contrôle parlementaire tend à varier, selon les assemblées, tant au plan des méthodes que des finalités et de ses effets. À cet égard, certains parlements ont choisi de continuer à employer l'arsenal « classique » du contrôle parlementaire durant la période de crise sanitaire, tandis que d'autres ont opté pour des techniques de contrôle s'affranchissant du droit commun.

A. Des instruments « classiques » de contrôle pour faire face à une situation exceptionnelle

Malgré le caractère exceptionnel de la situation, aucun dispositif particulier de contrôle parlementaire n'a été mis en place en Allemagne et en Italie dans le cadre de la crise sanitaire, hormis des réunions virtuelles pour assurer la continuité parlementaire. L'absence d'un suivi particulier est préoccupante, étant donné les atteintes susceptibles d'être portées à certaines libertés individuelles. Du reste, une proposition de loi constitutionnelle a été déposée le 30 mars dernier par Stefano Ceccanti et d'autres membres de la *Camera dei deputati* en vue d'insérer des articles *55 bis* et *ter* dans la Constitution de 1947 pour, d'une part, organiser la procédure de la déclaration de l'état d'urgence dans la norme suprême et, d'autre part, prévoir la mise en place d'une commission parlementaire spéciale en de telles circonstances.

En Espagne, les *Cortes Generales* n'ont pas instauré une commission parlementaire dédiée à la gestion de l'épidémie. Toutefois, le déclenchement de l'état d'alerte n'exonère pas le gouvernement de ses responsabilités, comme le précise l'article 116(6) de la Constitution[29]. Le Parlement est donc appelé à jouer un rôle central pour contrôler les mesures prises par l'exécutif, ce que n'a pas manqué de rappeler la Présidente du *Congrès des députés*, affirmant que ce dernier devait « continuer à assumer ses fonctions constitutionnelles de législation et de contrôle du Gouvernement, tout en tenant compte du pluralisme de la Chambre ». Des réunions sont donc maintenues dans l'hémicycle comme en commission, mais avec un

[27] L'article 24 de la Constitution française établit cette distinction en énonçant : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ». Tel est également le cas par exemple des Constitutions allemande et espagnole qui, différencient les fonctions de législation et de contrôle, sans reconnaître une troisième fonction de manière autonome.

[28] Ainsi René Capitant estimait-il que « quand on parle de séparation des pouvoirs, de législatif et d'exécutif, on parle encore la langue de la monarchie constitutionnelle » (« La réforme du parlementarisme », rééd. in *Écrits d'entre-deux-guerres : 1928-1940*, Éditions Panthéon-Assas, 2004, p. 327 et s.).

[29] Article 116(6) de la Constitution espagnole : « La déclaration de l'état d'alerte [...] ne modifie pas le principe de la responsabilité du Gouvernement et de ses agents reconnus dans la Constitution et dans les lois ».

nombre restreint de députés présents et en facilitant la participation à distance aux débats.

La logique est assez analogue outre-Manche. En réaction à la crise sanitaire, le Parlement britannique a choisi d'avancer ses « vacances » et de suspendre l'essentiel de ses activités pour un mois. Cette interruption brutale de l'activité parlementaire a conduit le *Speaker* de la Chambre des communes à exhorter le ministre des relations avec le Parlement de continuer à organiser des séances de questions au gouvernement. Dans une lettre en date du 1er avril, il soulignait le fait que les demandes d'information des députés, « [submergés de questions et de requêtes personnelles de citoyens en attente de réponse](#) » concernant la gestion de la crise, ne pouvaient pas attendre la reprise de la session. Bien que cette demande n'ait pas été suivie d'effet, l'activité parlementaire n'a pas été réduite à néant, puisque plusieurs *Select Committees* ont tenu des réunions dans l'intervalle. Le *Health and Social Care Committee* a organisé la première réunion virtuelle de l'histoire du Parlement britannique le 26 mars, de manière à poursuivre son contrôle de la gestion sanitaire de la crise, tandis que le *Treasury Committee* s'est réuni pour en évaluer les conséquences financières.

Quelques autres commissions spécialisées se sont réunies à distance, permettant de maintenir un contrôle *a minima*. En revanche, aucune commission *ad hoc* n'a été constituée pour contrôler de manière transversale l'action du gouvernement en matière sanitaire et la mise en œuvre du *Coronavirus Act 2020*^[30], laissant entrevoir un Parlement britannique inhabituellement peu actif. La reprise, après les vacances de Pâques, a vu un certain regain d'activités, puisque la Chambre des communes a prévu d'organiser le vingtaine de réunions virtuelles de *Select Committees* par semaine, ce qui est « [moins qu'à l'accoutumée mais probablement suffisant étant donné les circonstances](#) ». Dans une lettre adressée le 14 avril à chaque député, le *Speaker* a annoncé que les travaux parlementaires reprendraient selon des modalités nouvelles, contraignant ainsi le Parlement britannique multiséculaire à se muer en Parlement virtuel, du moins pour quelques temps. Ces dispositions ont été approuvées sans vote formel dès la première séance plénière de la Chambre des

communes, le 21 avril, en présence d'une trentaine de députés. En vigueur jusqu'au 12 mai, la « motion relative aux procédures de contrôle hybride » a réduit la durée et le nombre habituel de réunions, tout en permettant au *Speaker* d'en limiter le nombre de participants. Celui-ci a restreint la présence physique à 50 députés en plénière, auxquelles peuvent participer jusqu'à 120 parlementaires par visioconférence^[31] !

En Lituanie, le répertoire classique du contrôle parlementaire a trouvé à s'appliquer. Dès le 18 mars, le Bureau du *Seimas* a recommandé aux commissions d'organiser leurs réunions à distance en application de l'article 186(11) de son règlement intérieur. Si cette préconisation est globalement suivie, les présidents de certaines commissions ont tenu à ce que des réunions physiques soient maintenues. En outre, quelques séances plénières ont eu lieu dans l'hémicycle, en dépit des règles de distanciation physique. Le *Seimas* a, au surplus, modifié le calendrier parlementaire et avancé la pause d'une semaine initialement prévue fin mai. À l'issue de sa réunion du 23 mars, le Bureau du *Seimas* a chargé la Commission parlementaire de l'ordre public de présenter une évaluation du cadre juridique de la gestion de la crise sanitaire, et de proposer une réglementation plus adaptée. La réunion du Bureau, organisée en partie à distance, était diffusée en ligne sur la chaîne « YouTube » du *Seimas*.

Le Parlement lituanien se démarque donc de la majorité des parlements en Europe, qui organisent leurs réunions via l'application « Zoom », non sans susciter des interrogations quant à la fiabilité de ce dispositif. Dans le cadre de la visioconférence, le respect des délais d'intervention semble souvent assuré plus strictement qu'à l'accoutumée par le Président de séance, au risque de voir ce dernier se transformer peu à peu en simple « [modérateur du web](#) ». Ces difficultés d'ordre technique et procédural ne doivent pas être ignorées, dans la mesure où elles sont susceptibles de nuire à la bonne tenue du débat^[32]. Force est de reconnaître qu'en raison de leurs conditions d'organisation difficiles, ces réunions en visioconférence, dont le but est d'assurer le suivi des mesures engagées par le gouvernement, « [n'ont d'autres conséquences que d'informer, plutôt que de contrôler](#) ». Le recours à des instruments ordinaires

[30] La Liaison Committee, qui réunit tous les présidents de *Select Committee* de la Chambre des communes ne s'est pas non plus réuni depuis le début de la crise sanitaire.

[31] Le recours à ces moyens de communication n'a pas été sans difficulté pour certains, comme l'a concédé le ministre des relations avec le Parlement. La House of Commons Commission a indiqué le 16 avril que ce dispositif serait étendu aux débats sur les motions et aux débats législatifs « une fois que le déroulement de la procédure hybride sera jugé satisfaisant et durable ».

[32] À l'occasion de l'audition de la ministre Nicole Belloubet par la commission des Lois du Sénat le 9 avril 2020, par exemple, l'intervention de plusieurs parlementaires a été rendue malaisée par des difficultés d'utilisation du système de visioconférence.

ne semble pas permettre aux parlements ayant fait ce choix de garantir un contrôle suffisant au regard de la gravité de la situation sociale et économique. Il reste à voir si ce contrôle, malaisé du fait de la visioconférence, est exercé de manière plus aboutie au sein des parlements ayant mis en place des dispositifs spécifiques et dédiés à cette crise.

Quant au Parlement européen, il a choisi de se transformer en Parlement virtuel, à la différence des parlements nationaux, il n'a pas confié de compétences supplémentaires à l'exécutif européen[33], mais il a été contraint d'adapter son activité en matière de contrôle. Son calendrier a été révisé drastiquement de manière à ne reprendre qu'en septembre prochain les sessions plénières à Strasbourg. La Conférence des Présidents a décidé de les remplacer par des « mini-sessions » programmées à Bruxelles dans des conditions particulières par leur durée (1 jour) et leur audience, puisque seuls les présidents de groupes sont autorisés à prendre la parole dans l'hémicycle, alors que la centaine de députés européens présents à Bruxelles n'y assistent pas. À l'occasion des séances plénières des 26 mars et des 16-17 avril, la Présidente de la Commission européenne s'est exprimée devant un hémicycle presque vide, la plupart des parlementaires assistant à la séance par visioconférence. La pratique est analogue au sein des commissions permanentes, qui ont poursuivi leurs activités de manière allégée. Le contrôle de l'exécutif européen est relativement faible si on considère le nombre de réunions tenues depuis le début de la crise, et alors qu'aucune commission spéciale ou commission d'enquête n'a été mise en place pour en assurer un suivi spécifique.

B. Des instruments « renforcés » de contrôle à la hauteur de la crise sanitaire ?

En Europe, certaines démocraties parlementaires ont résolu de recourir non pas au « droit commun » du contrôle parlementaire, jugé « sous-dimensionné » par rapport à l'ampleur de la crise sanitaire, mais à des moyens « exceptionnels ». Tel est d'une certaine façon le cas en Belgique et en France. Par-delà les slogans relatifs au contrôle parlementaire ainsi « renforcé », il importe de savoir si la réalité est conforme aux attentes

suscitées. Il est toutefois probable que ce n'est pas toujours le cas, dans la mesure où c'est principalement la majorité qui oriente le travail de contrôle et, ce faisant, le jugule.

En Belgique, afin de mieux contrôler l'action du gouvernement fédéral dans le cadre des textes d'application de la loi de pouvoirs spéciaux, la *Chambre des représentants* a décidé de créer une « commission permanente Covid-19 », dont le statut présente l'avantage de ne limiter ni sa durée d'exercice ni le périmètre de ses missions, larges et variées. Il n'en demeure pas moins que ce contrôle dépend en pratique de la volonté de coopération du gouvernement. Si celle-ci ne fait généralement pas défaut, on peut toutefois noter que la ministre fédérale des Affaires sociales et de la Santé publique a décidé de reporter de plusieurs jours son audition, préférant le temps de la décision et de l'action à celui du contrôle parlementaire. L'instauration de la commission « Covid-19 » est significative. En Belgique, seul le Parlement fédéral, à travers la Chambre, a maintenu une activité relativement soutenue, tout en limitant le débat en séance plénière aux présidents de groupe parlementaire et d'un de leurs membres. La majorité de la Chambre a adapté son règlement intérieur, en ajoutant un article énonçant que « *dans le cas d'une situation grave et exceptionnelle qui menace la santé publique et qui empêche des membres de la Chambre d'être physiquement présents* », les parlementaires prenant part au scrutin par voie électronique seront comptés comme présents. Les parlements bruxellois et wallon ont prévu que leurs membres pourraient participer virtuellement à une discussion relative à une résolution urgente, le second ayant aussi modifié son règlement afin d'organiser un système de double identification lors des votes. La question des garanties de sécurité et de sincérité des suffrages ainsi exprimés demeure toutefois, de telles interrogations ayant été soulevées par la doctrine transalpine notamment[34].

Certains parlements ont suspendu leurs travaux pour plusieurs semaines en Belgique. Le Parlement de la Communauté française a fermé ses portes jusqu'au 19 avril, tandis que le Parlement flamand a décidé de restreindre à seize députés l'accès à la séance plénière et de suspendre toutes ses réunions en commission,

[33] Une telle évolution n'apparaissait pas nécessaire dans la mesure où, conformément aux traités européens, l'action de l'Union européenne en matière sanitaire est secondaire par rapport à celle des États.

[34] Cela suscite des controverses en Italie. Cf. Renzo Dickmann, « Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza », *Federalismi*, avril 2020 ; Maurizio Bozzaotore, « Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza, corpi del sovrano e metafisica costituzionale della presenza », *Forum di Quaderni costituzionali*, n° 2, 2020.

avant d'autoriser la reprise de ces dernières à distance à partir du 8 avril. Au Parlement wallon, la séance plénière du 15 avril a été l'occasion pour les six parlementaires présents d'activer, en l'absence de quorum, le nouvel article 80.3 du règlement, ce qui a permis à leurs collègues d'y participer sans être présents physiquement, inaugurant ainsi une forme hybride et inédite de discussion. Cela n'est pas neutre s'agissant des virtualités du contrôle parlementaire de la gestion de la crise sanitaire.

En France, l'état d'urgence sanitaire se rapproche de l'état d'urgence « classique » concernant les modalités du contrôle parlementaire. Si l'idée de soumettre l'état d'urgence à un contrôle « spécifique, propre à répondre au souci [parlementaire] de contrebalancer l'attribution de pouvoirs exceptionnels au pouvoir exécutif » a émergé en 1985, puis en 2005, elle n'a été juridiquement concrétisée qu'après trois décennies. Ce mode de contrôle particulier résulte d'un amendement adopté à l'unanimité le 18 novembre 2015 : depuis lors, aux termes de l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955, « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ». Les parlementaires avaient résolu d'encadrer strictement le gouvernement et l'administration. Avant la promulgation de la loi, les commissions des Lois des deux assemblées ont exercé les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête. Les moyens de contrôle « classique », dont les missions d'information, n'ont pas été mobilisés, parce qu'ils ont paru « *sous-dimensionné[s] par rapport à la situation d'exception que caractérise l'état d'urgence* ».

Reconduit en octobre 2017 avec la loi SILT, ce contrôle « par essence exceptionnel » vise à remédier à l'introduction dans le droit commun d'instruments propres à l'état d'urgence, comme ce fut le cas après la vague d'attentats terroristes. Le contrôle renforcé relève des commissions des Lois[35]. Les modalités concrètes de suivi varient d'une chambre à l'autre

en raison du principe d'autonomie. À l'Assemblée nationale, trois députés s'y consacrent, dont la Présidente de la commission des Lois, ainsi que deux co-rapporteurs issus de la majorité et de l'opposition. Les sénateurs ont établi un comité de suivi pluraliste. Il s'agit d'une forme de mission interne permanente de la commission des Lois. Ainsi, tous les groupes sont directement intégrés audit comité. La logique sénatoriale se distingue de l'Assemblée, ce qui reflète leurs différences dans la manière de concevoir leur rapport à leur pluralisme interne.

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, un dispositif de contrôle a été intégré à l'article 2 de la loi du 23 mars, sur l'insistance sénatoriale[36]. Du reste, dès le 17 mars, la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale a mis en place une mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences de l'épidémie. L'ensemble des commissions permanentes et des délégations sont représentées en son sein, de même que les présidents de groupe. Ce faisant, l'Assemblée nationale semble se rapprocher quelque peu du modèle dégagé par la pratique sénatoriale. Le choix a été fait de distinguer deux phases. Durant la première, il s'agit d'assurer un suivi renforcé de la gestion de la crise sanitaire. Le Président de l'Assemblée nationale préside la mission d'information et en est aussi le rapporteur général, avec les huit présidents de commissions comme co-rapporteurs. Parmi ceux-ci, sept sont issus de la majorité[37]. La sous-représentation de l'opposition dans toutes ses sensibilités interroge. Puis, au cours de la seconde phase, il est prévu qu'un nouveau rapporteur général issu du principal groupe de l'opposition et un co-rapporteur de la majorité soient désignés. La mission sera alors dotée des prérogatives d'une commission d'enquête. Si ce rééquilibrage à venir en faveur de l'opposition apparaît de prime abord comme positif, il incite aussi à la prudence. La commission des Lois du Sénat a constitué, dès le 25 mars, une mission pluraliste de suivi, présidée par son président, Philippe Bas, et composée de onze sénateurs représentant l'ensemble des groupes. Le contrôle effectué dans ce cadre s'étend aux domaines de compétence de la commission, comme la préservation des libertés individuelles, la protection des personnes pendant le confinement, l'utilisation éventuelle des données personnelles, la continuité des services publics essentiels, les actions mises en œuvre par les collectivités territoriales et les conditions d'organisation du second tour des élections municipales. La mission a décidé d'adopter une

[35] Cf. Jean-Paul Fourmont, « La constitutionnalité du contrôle parlementaire renforcé en matière de lutte contre le terrorisme ? », *Petites Affiches*, 2020

[36] Dans son avis, le Conseil d'État avait estimé que ce suivi renforcé était inconstitutionnel.

[37] Seul le Président de la commission des Finances est issu de l'opposition parlementaire depuis un usage voulu par le Président de la République Nicolas Sarkozy en 2007, puis sur le fondement de la révision de l'article 39 du règlement de l'Assemblée nationale ayant fait suite à la révision constitutionnelle de 2008 le 27 mai 2009.

approche thématique, en s'appuyant sur des remontées de terrain, sur la communication régulière des décisions prises par le gouvernement, les préfets et les maires, tout en procédant à l'audition des ministres concernés.

Si le bienfondé de ces initiatives visant à établir un contrôle parlementaire « renforcé » est incontestable, on ne peut s'empêcher d'observer « [un certain recul par rapport à ce que prévoit la loi de 1955](#) ». D'une part, l'état d'urgence sanitaire reporte l'autorisation du Parlement à un mois, plutôt qu'aux douze jours prévus dans le cadre de l'état d'urgence « classique ». D'autre part, les mesures d'urgence économique et d'adaptation prévues au titre II de la loi échappent à cet état d'urgence stricto sensu et, donc, à l'obligation d'information des assemblées. Le Sénat n'est pas parvenu à imposer ses vues. Il en va de même s'agissant des mesures d'application. À cet égard, l'existence d'une « [distance critique](#) » vis-à-vis du pouvoir et, selon la formule de [Norbert Gehrig](#), d'un « dualisme » au bénéfice de l'opposition est sans doute nécessaire, de sorte que la surveillance parlementaire ne demeure pas illusoire et permette de réanimer un suivi parlementaire neutralisé par le fait majoritaire. En témoigne l'évidente asymétrie entre l'Assemblée nationale et le Sénat (actuellement dominé par l'opposition) concernant le plan de déconfinement sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution[38], alors que le vote a été favorable à l'exécutif à l'Assemblée mais défavorable au Sénat. L'absence de solidarité politique entre le « contrôleur » et le « contrôlé » est susceptible de renforcer l'acuité du suivi effectué au sein des chambres.

Au-delà des slogans politiques, l'avenir dira si le contrôle parlementaire « renforcé », tel qu'il est pratiqué en France, se révèle plus efficace que le contrôle parlementaire « ordinaire », tel qu'il s'opère dans la plupart des démocraties parlementaires en Europe. Loin d'être anecdotique, la « [fonction du contrôle est la fonction parlementaire par excellence](#) ». Elle ne se limite point à l'engagement de la responsabilité politique du gouvernement, mais renvoie à « *l'ensemble des moyens, juridiques ou non, mis en œuvre par les assemblées pour amener le Gouvernement à s'expliquer sur les choix qu'il propose, l'adéquation des moyens affectés aux fins qu'il dit poursuivre, le mode d'emploi des fonds qui lui sont accordés par les assemblées, l'examen du fonctionnement des services publics qu'il dirige, les anomalies ou les dysfonctionnements dont ils peuvent être le théâtre et qui justifieraient des investigations particulières, les conditions dans lesquelles il met en œuvre la législation* ».

En matière de contrôle, la partition jouée par la majorité parlementaire apparaît encore acclamative des initiatives prises par l'exécutif. Si l'observation de la pratique n'incite guère à l'optimisme, on peut toutefois espérer que la crise sanitaire soit l'occasion pour la Ve République de se régénérer en s'extirpant des affres du « [parlementarisme négatif](#) ».

Alexis Fourmont

Maître de conférences
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Basile Ridard

Enseignant-chercheur,
Université de Picardie Jules Verne

[38] Aux termes de la révision constitutionnelle de 2008, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.