

---

# Le Parlement au temps du coronavirus

## France

# Le Parlement français et la pandémie : un Parlement sous assistance respiratoire

**Jean-Philippe Derosier\* et Gilles Toulemonde\*\***

\*Professeur agrégé des facultés de droit, Membre de l'Institut Universitaire de France, Univ. Lille, ULR 4487 – CRDP (ERDP) – Centre « Droits et perspectives du droit (Équipe de recherche en droit public) », F-59 000 Lille, France ; Directeur scientifique du ForInCIP et de la revue *Jurisdoctrina*, auteur du blog [La Constitution décodée](#).

\*\*Maître de conférences HDR à l'Université de Lille, ULR 4487 – CRDP (ERDP) – Centre « Droits et perspectives du droit (Équipe de recherche en droit public) »<sup>1</sup>.

Le Parlement français est bicaméral. Il est composé de l'Assemblée nationale, dont les 577 députés sont élus au suffrage universel direct, et du Sénat, dont les 348 membres sont élus au suffrage indirect par des élus locaux et nationaux, parmi lesquels les délégués des conseils municipaux sont très largement les plus nombreux<sup>2</sup>. Si l'Assemblée nationale est renouvelée intégralement tous les cinq ans, le Sénat est renouvelé par moitié tous les trois ans. Ce bicaméralisme, sans être totalement égalitaire, n'est plus aussi inégalitaire qu'il l'était sous la IV<sup>e</sup> République. En principe, la loi doit être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées mais, après deux lectures dans chaque assemblée<sup>3</sup>, le Premier ministre ou les présidents des assemblées peuvent provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP) chargée de trouver un compromis sur les dispositions restant en discussion. En l'absence d'accord, une nouvelle lecture a lieu dans chacune des chambres et, si un désaccord subsiste, alors le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer seule sur le texte, en lecture définitive<sup>4</sup>. En matière de contrôle de l'action gouvernementale, l'inégalité entre les deux chambres tient à ce que seule l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, soit en rejetant une question de confiance posée par le Premier ministre, soit en adoptant une motion de censure<sup>5</sup>.

S'agissant de la situation sanitaire, il semblerait que les premiers cas de Covid-19 sont apparus en France à la fin du mois de janvier 2020 et le premier décès le 14 février. Le 12 mars, le Président de la République annonce la fermeture des établissements scolaires. Le 14 mars, le Premier ministre annonce la fermeture des établissements recevant du public (bars, restaurants, musées, etc.) à partir

---

<sup>1</sup> Les auteurs remercient Lucile Gonot et Olivia Richard pour l'aide qu'elles leur ont apportée dans leurs recherches.

<sup>2</sup> Ils représentent environ 95% du collège électoral sénatorial. Il est important de le signaler dans la mesure où les élections municipales se sont déroulées pendant la pandémie et le second tour a dû être reporté en raison du confinement, cf. *infra*.

<sup>3</sup> Ou une seule dans l'hypothèse où le Gouvernement a engagé la procédure accélérée de vote de la loi, ce qu'il fait quasi-systématiquement s'agissant des projets de loi qu'il initie.

<sup>4</sup> Article 45 de la Constitution.

<sup>5</sup> Article 49 de la Constitution.

de minuit, tout en maintenant le premier tour des élections municipales le lendemain. Le 16 mars, le Président de la République annonce le confinement à compter du 17 mars à 12h et le report du second tour des élections, qui devait se tenir le 22 mars. Prolongé deux fois, le confinement durera jusqu'au 11 mai. Si les premières mesures pour lutter contre la pandémie ont pu être fondées sur le Code de la santé publique, il a vite été nécessaire de fonder législativement les pouvoirs de l'exécutif. L'arsenal normatif français prévoyait trois situations de crise : l'article 16 de la Constitution qui confère des pouvoirs exceptionnels au Président de la République en cas d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et de menace grave et immédiate ; l'état de siège (article 36 de la Constitution) qui se traduit par le transfert des pouvoirs de police des autorités civiles aux autorités militaires en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée ; et l'état d'urgence (loi du 3 avril 1955) qui permet d'étendre largement les pouvoirs de police des préfets et du ministre de l'Intérieur en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas de calamité publique. Aucun de ces instruments n'ayant été jugé pertinent pour faire face à la situation, il fallait que le Parlement vote une loi spéciale pour faire face à cette pandémie de covid-19 : c'est l'objet de la loi du 23 mars 2020 instituant l'état d'urgence sanitaire<sup>6</sup>.

Apparaît ici un paradoxe : alors que la France est confinée, le Parlement doit se réunir pour voter la loi instituant l'état d'urgence sanitaire. Ce paradoxe est d'autant plus important que, traditionnellement, le Parlement se met en congés durant la semaine précédant les élections municipales et la semaine qui sépare les deux tours. Or, le premier tour a eu lieu le 15 mars. Les assemblées ont donc cessé leurs travaux le 9 mars et prévoyaient de les reprendre à l'issue du second tour, programmé le 22 mars. La situation ne permettait plus que ce calendrier soit tenu, d'autant plus qu'une loi était nécessaire pour reporter ce second tour, le développement de l'épidémie le rendant intenable le 22 mars. Il a donc fallu rappeler les parlementaires et modifier le calendrier prévisionnel de la session pour faire face au Covid-19. Situation paradoxale encore renforcée par le fait que l'Assemblée nationale était devenue elle-même un cluster de l'épidémie : le 5 mars, 2 cas sont recensés parmi les personnels et les députés ; le 9 mars, 7 cas ; le 12 mars, 16 cas ; et le 16 mars, 26 cas<sup>7</sup>.

Mais si des acteurs du Parlement, parlementaires et fonctionnaires des assemblées, ont pu être atteints dans leur chair par le coronavirus, c'est aussi l'institution parlementaire que ce virus a touchée : il a entraîné, comme dans d'autres démocraties parlementaires ou comme dans certaines situations de guerre connues par le passé<sup>8</sup>, une relative mise en sommeil des assemblées et la prévalence des décisions gouvernementales pour faire face à l'urgence de la situation. D'une certaine manière, on peut se demander si la Covid-19 n'a pas exacerbé une tendance profonde de la V<sup>e</sup> République en accentuant les traits de caractère les moins favorables au Parlement.

---

<sup>6</sup> L. n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (22 articles).

<sup>7</sup> Voir les communiqués de la Présidence de l'Assemblée nationale des 5, 9, 12 et 16 mars.

<sup>8</sup> Voir la première partie de : Daugeron B., « [Le contrôle parlementaire de la guerre](#) », *Jus Politicum*, n°15.

Si les assemblées sont parvenues à éviter le coma profond, elles n'ont réussi à maintenir un léger souffle de vie qu'au prix de sacrifices importants. En outre, ce murmure respiratoire peut apparaître bien artificiel si l'on concentre notre attention sur le contrôle parlementaire.

## I. Le maintien d'un souffle de vie

Si le Parlement français a pu entretenir une légère activité législative durant les premiers mois de la pandémie de Covid-19, celle-ci fut si faible et si strictement encadrée par de nouvelles contraintes que, dans de telles conditions, on peut légitimement s'interroger sur la réalité du pouvoir parlementaire.

### A. Un murmure à peine audible

L'activité législative du Parlement français durant la pandémie n'est pas inexistante. Il a d'abord fallu voter la loi instituant l'état d'urgence sanitaire<sup>9</sup> puis en renouveler l'application eu égard à la durée de la pandémie<sup>10</sup>. Mais il a aussi fallu prendre des mesures économiques et sociales afin d'accompagner entreprises et salariés durant le confinement, puis dans la perspective du déconfinement. Deux lois de finances rectificatives<sup>11</sup> et une loi complétant le dispositif<sup>12</sup> y pourvoient. Enfin, il était nécessaire d'adapter les délais liés à certaines procédures, juridictionnelles ou électorales ; c'est l'objet, pour les premières, de la loi organique du 30 mars<sup>13</sup> et pour les secondes, de la loi du 22 juin<sup>14</sup>, sachant que le report du second tour des élections municipales était traité dès la loi du 23 mars et par le décret du 17 mars<sup>15</sup>. L'intégralité de la procédure législative concernant ces lois, du dépôt à leur adoption, a été menée durant la pandémie de Covid-19.

Mais, en observant, la production législative du Parlement français durant la période allant du 15 mars au 30 juin 2020, on constate qu'il a aussi conclu<sup>16</sup> la procédure concernant trois autres lois dont l'objet est totalement distinct de la pandémie : une loi sur l'accompagnement des familles ayant

---

<sup>9</sup> Loi n°2020-290.

<sup>10</sup> Loi n°2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions (13 articles).

<sup>11</sup> Loi n°2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 (7 articles) et L. n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (27 articles).

<sup>12</sup> Loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (61 articles).

<sup>13</sup> Loi organique n°2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (1 article).

<sup>14</sup> Loi n°2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires (19 articles).

<sup>15</sup> Décret. n°2020-267 du 17 mars 2020.

<sup>16</sup> D'autres projets ou propositions de lois ont également été examinés dans les assemblées durant cette période, mais ils n'ont pas débouché sur une norme.

vécu le drame du décès d'un enfant<sup>17</sup>, une autre sur l'information concernant les produits agricoles et alimentaires<sup>18</sup> et, enfin, une loi visant à réprimer les contenus haineux sur internet<sup>19</sup>.

Ce faisant, le Parlement français peut donner l'impression d'avoir maintenu une activité législative normale à la fois qualitativement, puisque l'objet des lois votées ne concernait pas seulement la Covid-19, mais aussi quantitativement, puisque du 15 mars au 30 juin 2020 on dénombre dix lois votées par le Parlement. Sur la même période, en 2019, le Parlement a adopté quinze lois (mais six d'entre elles autorisaient la ratification de traités) et dix-sept lois en 2018 (dont sept autorisant la ratification de traités).

On relèvera une singularité intéressante des procédures législatives suivies durant la pandémie de Covid-19 : l'accord facilement trouvé entre les deux chambres alors qu'elles disposent de majorités différentes. Pour lutter contre la pandémie, l'union nationale est réclamée et un consensus se forme malgré les divergences politiques. Ce consensus s'observe à deux niveaux. D'abord à celui de l'étape d'adoption : les lois dont la procédure a été intégralement suivie durant la pandémie ont été adoptées soit dès la première lecture (deux lois<sup>20</sup>), soit après accord en commission mixte paritaire (cinq lois<sup>21</sup>) ; aucune n'a donné lieu à un vote en lecture définitive<sup>22</sup>. En outre, ce consensus s'observe dans le sens des votes émis : sur les dix lois adoptées durant cette période, sept d'entre elles ont fait l'objet d'un tel consensus (au maximum 37 votes contre) ; seules les lois prorogeant l'état d'urgence sanitaire (167 votes contre à l'Assemblée nationale), complétant le dispositif lié à la crise sanitaire (174 votes contre à l'Assemblée nationale) et luttant contre les contenus haineux sur internet (150 votes contre à l'Assemblée nationale) ont été contestées. Au Sénat, la seule loi ayant fait l'objet d'un scrutin public témoignant d'une opposition est la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, 87 votes contre étant émis (252 pour) en lecture après CMP.

En outre, ces lois ont pu être adoptées en adaptant la procédure de votes, afin de respecter la limitation très stricte du nombre de parlementaires autorisés dans les hémicycles. En effet, dès le 17 mars, l'Assemblée nationale décide de restreindre la présence des députés à trois députés par groupe (dont le président) et il faut attendre le 27 avril pour que 75 députés, choisis à la proportionnelle des groupes, soient admis dans l'hémicycle puis 150 à compter du 11 mai, 151 à partir du 27 mai et ce n'est qu'à partir du 22 juin que tous les députés ont pu être présents<sup>23</sup> mais

<sup>17</sup> Loi n°2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant (9 articles).

<sup>18</sup> Loi n°2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (12 articles).

<sup>19</sup> Loi n°2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet (19 articles).

<sup>20</sup> Loi n°2020-289 et Loi organique n°2020-365.

<sup>21</sup> Lois n°2020-290, 2020-473, 2020-546, 2020-734 et 2020-760.

<sup>22</sup> Seule la loi sur les contenus haineux sur internet (2020-766) a été adoptée en lecture définitive mais sa procédure n'a pas été intégralement menée durant la pandémie. Les deux autres lois dans ce cas ont été adoptées en lecture après CMP (n° 2020-692 et 2020-699).

<sup>23</sup> Cette limitation du nombre de parlementaires susceptibles de participer physiquement aux travaux des assemblées a été décidée par les Conférences des présidents des assemblées, voir les Relevés de conclusions des 17 mars, 27 avril, 5 et 26 mai, 16 juin. Toutefois, son opposabilité aux parlementaires relevait essentiellement du consensus politique. En effet, le Conseil constitutionnel a affirmé que la liberté des parlementaires dans l'exercice de leur mandat devait leur permettre de participer aux travaux des assemblées auxquelles ils appartiennent, laissant entendre que si des parlementaires avaient été empêchés réellement, par cet encadrement du nombre de participants, d'exercer leurs missions, la procédure législative en aurait été viciée (Conseil constitutionnel, 2020-800 DC, 11 mai 2020, § 6).

masqués. Au Sénat, c'est à compter du 24 mars qu'il fut décidé de limiter la présence dans l'hémicycle à dix-huit sénateurs (trois pour les groupes les plus importants, deux pour les autres) avant d'ouvrir, à partir du 20 avril, à 48 sénateurs choisis à la proportionnelle des groupes, auxquels s'ajoutent leurs présidents et le président de séance, puis à 77 sénateurs plus les présidents de groupe à partir du 2 juin et finalement d'élever la jauge à la moitié de l'hémicycle, soit 189, à partir du 22 juin. Cependant, la Constitution impose le vote personnel et n'autorise qu'une seule délégation par parlementaire (art. 27). Il a ainsi été admis que chaque président de groupe serait porteur des voix de son groupe, dont il pourrait faire part des nuances (l'ensemble des membres ne devant donc pas voter dans le même sens). De plus, chaque parlementaire pouvait transmettre aux services le sens exact de son vote, même après qu'il a eu lieu<sup>24</sup>. C'est donc en interprétant les possibilités de délégation de vote<sup>25</sup> que la fiction d'un Parlement au travail durant la pandémie a pu être entretenue malgré le confinement et l'encadrement du nombre de parlementaires. Mais la réalité est plus délicate.

## B. Un Parlement presque inanimé

Quelle que soit l'importance des textes votés durant cette période, il s'agit de lois assez courtes. Au total, les dix lois votées durant cette période réunissent 190 articles. Certes à la même époque, les dix lois votées en 2018 (hors lois autorisant la ratification de traités) ne rassemblent que 173 articles ; mais, en 2019, les neuf lois votées en réunissent 372.

En outre, ces lois organisent la dépossession temporaire du Parlement, par la délégation quasi systématique du pouvoir législatif qu'elles opèrent. Sur la période du 15 mars au 30 juin 2020, ce sont 62 [ordonnances](#) qui ont été signées par le Président de la République<sup>26</sup>. À elle seule, la loi du 23 mars pour faire face à l'épidémie de Covid-19 procède à une quarantaine d'habilitations du Gouvernement à agir par voie d'ordonnances de l'article 38 de la Constitution.

Si la condition de l'urgence justifiant le recours aux ordonnances est évidemment remplie en l'espèce<sup>27</sup>, il s'agit là d'une habilitation quasi généralisée à tous les domaines de l'activité administrative. Certes, la jurisprudence du Conseil constitutionnel impose au Gouvernement uniquement d'indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures envisagées et elle n'autorise l'habilitation que pour une durée limitée<sup>28</sup>, toutes conditions remplies ici. Mais une telle habilitation généralisée à quantité de matières relevant de la compétence du législateur interroge quant à l'utilité même du Parlement. Pour paraphraser André Chandernagor, à quoi sert-il encore d'avoir un Parlement s'il délègue la totalité de son pouvoir législatif au Gouvernement<sup>29</sup> ?

---

<sup>24</sup> Voir le Relevé des Conclusions de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale du 18 mars 2020.

<sup>25</sup> Ce que le Conseil constitutionnel avait déjà admis, 2010-624 DC, 20 janvier 2011, § 9.

<sup>26</sup> Ce chiffre ne tient compte que des ordonnances liées à la gestion de l'épidémie ; sur la période, on compte 11 autres ordonnances signées par le Président.

<sup>27</sup> Conseil constitutionnel, 99-421 DC, 16 décembre 1999, § 13.

<sup>28</sup> Conseil constitutionnel, 86-207 DC, 26 juin 1986, § 13.

<sup>29</sup> Chandernagor André *Un Parlement pour quoi faire ?* Gallimard, coll. Idées, 1967.

En outre, dans les hypothèses où il a conservé son pouvoir législatif, les procédures ont été accélérées à l'extrême. S'agissant des sept lois dont la procédure s'est intégralement déroulée pendant cette période de pandémie, la discussion et le vote ont été particulièrement rapides. En moyenne, il a suffi de douze jours pour voter une loi après son examen par les deux chambres quand, en moyenne, 149 jours sont nécessaires<sup>30</sup>. Et encore cette moyenne est trompeuse puisque les deux dernières lois adoptées l'ont été après un délai bien plus long (vingt-deux jours pour la loi n°2020-760 ; trente-cinq jours pour la loi n°2020-734). Les cinq premières lois votées durant cette période de pandémie ont ainsi été adoptées en moins de six jours, en moyenne. Le projet de loi de finances rectificative n°2758 a été déposé le 18 mars à l'Assemblée nationale ; il y a été discuté et voté le 19 mars et le Sénat l'a discuté et voté dès le 20 mars. Même la loi organique n'a pas résisté à cette dictature de l'urgence. La Constitution prévoit pourtant une réserve de temps de quinze jours entre le dépôt d'un projet de loi organique et son examen en séance publique dans la première assemblée saisie afin de permettre la réflexion des parlementaires sur un sujet sensible. Malgré cela, la loi organique du 30 mars 2020 a été adoptée en seulement quatre jours. Le Conseil constitutionnel, obligatoirement saisi d'une telle loi, a considéré 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* »<sup>31</sup>.

Si la situation exigeait évidemment le vote de lois en urgence, elle a finalement abouti à réduire presque à néant le débat parlementaire, tant par sa durée que par le nombre de parlementaires qui pouvaient y participer<sup>32</sup>. Le Parlement était donc quasiment inanimé s'agissant de sa fonction législative. Mais les conditions procédurales imposées au Parlement n'en sont pas l'unique cause : le large consensus entre les parlementaires de donner au Gouvernement les moyens d'agir rapidement pour lutter contre cet ennemi invisible qu'est le virus y a aussi contribué. C'est pourquoi, la fonction de contrôle de l'action gouvernementale du Parlement n'était guère plus vaillante.

## II. Le contrôle parlementaire sous respirateur artificiel

Le contrôle parlementaire n'imposant pas nécessairement la présence physique des parlementaires, comme en témoigne la procédure des questions écrites, on aurait pu penser que la Covid-19 ait peu d'impact sur cette mission essentielle du Parlement. La réalité fut tout autre. Les moyens du contrôle ont été adaptés mais leur fonctionnement a finalement révélé l'artifice qu'ils ont pu représenter, que ce soit en matière de questions ou de missions de suivi.

---

<sup>30</sup> Bartolone Claude, et Winock Michel, [Refaire la démocratie](#), Rapport AN n°3100, 2012, p.90.

<sup>31</sup> Conseil constitutionnel, 2020-799 DC, 26 mars 2020, § 3. Sur cette décision, cf. Jean-Philippe Derosier, « Identification d'un mouvement jurisprudentiel de crise sanitaire. Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques (janvier 2020 à juin 2020) », *Titre VII* [en ligne], à paraître octobre 2020, n° 5.

<sup>32</sup> Elina Lemaire y voit une négation de la *délibération* parlementaire : « [Une assemblée parlementaire peut-elle fonctionner en comité restreint ?](#) », *Jus Politicum Blog*, 2 avril 2020.

## A. Les questions parlementaires en survie artificielle

En France, les logiques combinées du parlementarisme rationalisé, du fait majoritaire et de la « dérive monarchique », qui aboutit à considérer comme un crime de lèse-majesté toute critique émise au sein de la majorité présidentielle, n'ont pas permis au contrôle parlementaire de se développer autant que dans d'autres démocraties parlementaires. Les mécanismes du contrôle, sans cesse renouvelés pour tenter de mieux atteindre leur but, échouent souvent en raison du comportement des parlementaires eux-mêmes. Comme l'écrivait le député Paul Lambin dès 1939 : « [Le Parlement] peut beaucoup, il peut tout. Mais il lui faut vouloir »<sup>33</sup>. Ce trait caractéristique de la V<sup>e</sup> République a été décuplé durant la pandémie de Covid-19, comme on peut l'observer s'agissant des questions au Gouvernement, mais moins s'agissant des questions écrites, dont les statistiques ne témoignent d'aucune diminution, ce qui est assez logique.

Les premières constituent assurément le moment fort de la semaine parlementaire, bien qu'il s'agisse souvent davantage d'un spectacle que d'un contrôle de fond. Imposées par la Constitution à raison d'une fois par semaine (article 48, al. 5), c'est l'un des rares moments de l'activité parlementaire qui suscite l'attention des médias. Mais elles nécessitent la présence de parlementaires pour poser des questions et celle de ministres pour y répondre. Dès le 17 mars, l'Assemblée nationale décida de limiter le nombre de questions, ce qui permettrait corrélativement de limiter le nombre de ministres pour répondre. Transmises la veille au soir, les questions ont été limitées quantitativement à deux questions par groupe et une pour les non-inscrits. Ainsi, lors de la séance du 19 mars, dix-sept questions furent posées contre trente habituellement et huit ministres seulement étaient présents. A partir du 20 mars, cette organisation fut modifiée au profit de quatre questions pour les deux groupes les plus importants et deux pour chacun des huit autres groupes. A cette date, le Sénat entreprit, lui aussi, une réduction du temps des questions d'actualité au Gouvernement : 40 minutes par semaine (deux questions pour les trois groupes les plus importants, une pour chaque autre groupe).

Ces premières réorganisations auraient permis de maintenir le rôle essentiel de ces séances de questions. Mais l'Assemblée nationale décida ensuite qu'à compter du 31 mars un seul député par groupe serait présent pour poser les questions des membres du groupe aux quelques ministres présents concernés par les thèmes des questions<sup>34</sup>. Cette solution constitue une parodie du contrôle parlementaire. Cette situation a pourtant duré près d'un mois puisque ce n'est qu'à compter du 20 avril que les auteurs des questions au Gouvernement ont pu réintégrer l'hémicycle pour poser eux-mêmes leurs questions. Cet hémicycle déserté montre à quel point les questions au Gouvernement

---

<sup>33</sup> Formule figurant dans la proposition de résolution n° 5948 du 23 juin 1939 déposée à la Chambre des députés. Formule reprise par lui en 1972 s'agissant, cette fois, du Parlement de la V<sup>e</sup> République. Cité par Lambin P., *Pour une réforme profonde du Parlement et une démocratie réelle*, La pensée universelle, 1972, p. 96.

<sup>34</sup> Il n'est d'ailleurs pas certain que cette organisation aurait pu être adoptée dans le règlement de l'Assemblée nationale car le Conseil constitutionnel a, à de multiples reprises, rappelé que le principe de solidarité gouvernementale ne permettait pas de limiter la présence de ministres aux seuls ministres dont le portefeuille était concerné par les questions (Conseil constitutionnel, 2014-705 DC, 11 décembre 2014, § 13).

étaient sous respirateur artificiel ; elles n'étaient plus le moment fort de la démocratie parlementaire française ; elles n'étaient plus ce moment de connexion entre les députés et les citoyens.

## B. Les missions d'information en manque de souffle

Les assemblées ont rapidement décidé de contrôler la gestion et les conséquences de la crise de Covid-19 par d'autres procédés que les questions. Dès le 17 mars, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale décidait la création d'une mission d'information, en privilégiant ainsi une mission générale et transversale, où les différents groupes parlementaires et commissions seraient représentés. Le Président de l'Assemblée, Richard Ferrand, en fut désigné président et rapporteur général. Le Premier ministre et le ministre de la Santé ont été auditionnés le 1<sup>er</sup> avril, puis, les semaines suivantes, d'autres membres du Gouvernement ou encore, par exemple, le directeur général de la santé ou le président du conseil scientifique.

Louable dans son principe, les modalités de ce contrôle montrent ses défaillances et démontrent qu'il n'avait d'autres objectifs que d'éviter la mise en difficulté du Gouvernement et de la majorité, comme ce fut le cas en 2018, lors de l'affaire Benalla<sup>35</sup>. D'une part, confier au président de l'Assemblée nationale, membre éminent de la majorité, la mission de rapporter les travaux de cette mission ne garantit pas un contrôle précis et sans concession de l'action du Gouvernement. D'autre part, l'Assemblée nationale est restée très en-deçà de ce qu'elle avait mis en œuvre lors de l'application de l'état d'urgence suite aux attentats terroristes de 2015. En effet, à l'époque, la commission des Lois de l'Assemblée s'était dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête<sup>36</sup>, ce qui lui offrit des capacités d'investigation bien supérieures. Or il a fallu attendre le 3 juin pour que la mission d'information soit dotée de ces pouvoirs et que, par la même occasion, les fonctions de rapporteur soient confiées à Éric Ciotti, député de l'opposition.

Enfin, les auditions ont été, au moins dans un premier temps, organisées en visioconférence : la personne auditionnée était physiquement présente aux côtés du président et du rapporteur de la mission, mais les autres membres n'y participaient que par écrans interposés, devant couper micro et caméra après leur prise de parole. Là encore, il ne s'agit que d'un simulacre de contrôle car être auditionné par 30 ou 40 parlementaires présents physiquement et entourant la personne auditionnée produit une forme de « pression » sur cette dernière et rend son audition moins confortable pour elle. En outre, les parlementaires peuvent plus aisément réagir aux propos tenus car l'on sait bien que la prise de parole en visioconférence est beaucoup plus délicate. Bref, les conditions de ces auditions ne pouvaient apporter l'interaction nécessaire à un contrôle rigoureux<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> La Commission d'enquête à l'Assemblée nationale n'avait pas pu conclure ses travaux en raison d'un désaccord profond entre majorité et opposition.

<sup>36</sup> Réunion de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, 2 décembre 2015.

<sup>37</sup> Les parlementaires ne l'ont d'ailleurs pas pris au sérieux : le 23 avril, Éric Coquerel interrogeait Jérôme Salomon, directeur général de la santé, depuis sa voiture, en conduisant. Cf. [Huffington post](#).

Le Sénat a adopté une organisation différente pour assurer le contrôle des mesures prises pour lutter contre l'épidémie. Les différentes commissions permanentes ont constitué des missions de suivi et procédé aux auditions nécessaires. Par conséquent, si les modalités des auditions sont similaires à celles de l'Assemblée nationale, ce contrôle sectorisé par commission le rendit plus approfondi, plus spécialisé, donc légèrement plus efficace, d'autant plus que le Sénat est dans l'opposition au Gouvernement. Puis, le 30 juin, le Sénat a décidé la création d'une commission d'enquête chargée d'évaluer l'état de préparation de la France à la veille du déclenchement de l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire par les responsables politiques et administratifs et les choix réalisés par la France par rapport à ceux des autres États européens.

\*\*\*

L'état de santé du Parlement français durant la crise sanitaire était donc assez alarmant. Il l'était d'autant plus que les règles adaptées pour fonctionner avaient des bases juridiques fragiles (décisions du Président ou de la Conférence des présidents). On peut même se demander si la condition de l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, nécessaire à l'activation de l'article 16 de la Constitution n'était pas réunie, ce qui aurait pu permettre d'autres garanties, peut-être meilleures, telle la consultation systématique du Conseil constitutionnel. C'est parce que les parlementaires ont été unanimes que les assemblées ont pu fonctionner ainsi. Comme le relève Sylvain Waserman, président du [groupe de travail de l'Assemblée nationale chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de \(futures\) crises](#) : « Il importe de se demander ce qui se serait passé en l'absence d'unanimité ». Une réflexion est donc menée pour anticiper de nouvelles situations de crise et les modalités pour y répondre, ce qui permettrait, sans doute, de trouver un fonctionnement plus satisfaisant du Parlement qu'il ne l'a été.

Mais, dès à présent, les assemblées françaises pourraient « compenser » cette apathie en donnant un nouveau souffle au travail parlementaire. Pour cela, il leur faudrait examiner et voter de manière sérieuse les projets de loi de ratification des ordonnances prises sur son habilitation pendant la crise ; il faudrait aussi que la commission d'enquête du Sénat et la mission d'information de l'Assemblée procèdent à un contrôle, certes à rebours, mais précis de l'action du Gouvernement et des autorités administratives avant et pendant cette crise. À l'heure où les craintes d'une reprise de l'épidémie se font plus fortes, il en va de la survie même du Parlement français. Donc de la démocratie.