
Le Parlement européen au temps du coronavirus

Le Parlement européen dans la crise du COVID-19. Un parlement à distance

Gabriel Richard-Molard

Docteur en droit européen, travaille au Parlement européen*

Introduction

La crise de COVID-19 a imprimé une marque profonde sur la pratique parlementaire européenne. Elle continue de le faire, et au moment où ces lignes sont écrites, tout porte à penser qu'elle le fera encore longtemps.

Le Parlement européen a néanmoins vite réagi aux défis que l'épidémie fait peser sur son fonctionnement. Par voie de deux décisions successives les 2 et 9 mars 2020, il a pris plusieurs initiatives d'urgence, la principale consistant à mettre en place un dispositif de débat et de vote à distance. Ces mesures d'adaptation ont pu prendre également d'autres formes, comme la mise en route d'une réforme du règlement intérieur de l'institution. Basée sur un volet exécutif et sur une réponse législative, la réponse institutionnelle du Parlement européen dévoile en filigrane le caractère intrinsèquement *sui generis* de la démocratie parlementaire européenne : la variété des solutions développées retranscrit le caractère proportionnel et consensuel de ses méthodes de fonctionnement.

À l'instar d'autres assemblées, ces mesures ont pour objectif de répondre aux défis démocratiques, organisationnels et sanitaires que la COVID-19 implique. Il s'agit pour le Parlement européen d'assurer la continuité de ses travaux tout en préservant la sécurité sanitaire des acteurs, à savoir naturellement celle des mandataires politiques mais également celle des équipes assurant son fonctionnement. Ces mesures de continuité se traduisent par l'usage de dispositifs à distance, qui ont un impact certain sur le travail parlementaire dans son ensemble.

La réaction du Parlement européen à la crise peut être divisée en deux catégories. D'une part, l'action des autorités exécutives du Parlement pour assurer la continuité institutionnelle immédiate. Il s'agit ici des mesures d'adaptation édictées par la Présidence du Parlement, sa Conférence des Présidents (COP), sa Conférence des Présidents de Commissions (CCC), son Bureau et ses questeurs. D'autre part, la réponse législative et réglementaire, qui vise à adapter ses règles internes et s'articule principalement autour du groupe de travail sur le règlement intérieur, groupe émanant de la Commission pour les affaires constitutionnelles (AFCO)¹. Ces deux catégories méritent une attention

* La contribution scientifique défendue par l'auteur dans le présent article représente son avis personnel et ne saurait en aucun

séparée qui fera donc l'objet d'une présentation spécifique.

I. Mesures règlementaires

A. Mesures générales de la Présidence du Parlement européen et de son Bureau

La crise de la COVID-19 confronte les exécutifs des Assemblées à un dilemme politique : respecter les compétences et les droits des membres individuels en période de crise tout en évitant que les activités parlementaires² ne deviennent vectrices de contagion dans l'enceinte des institutions concernées et, finalement, l'empêchent de fonctionner totalement.

À ce dilemme, le Parlement européen par la voix de son président et sur la base des compétences exécutives liées à la fonction³, apporte une réponse les 2 et 9 mars 2020⁴ par voie de décision. Son action s'appuie alors sur les compétences exécutives du Président (article 22 §5 du règlement intérieur (RIPE)) qui établit que la présidence est responsable de la sécurité et de l'inviolabilité des bâtiments du Parlement, ainsi que sur un avis du service médical. En l'espèce, il convient de reconnaître que la force majeure soutient également la validité des mesures entreprises.

C'est sur la base de cette décision⁵ que le Président prend dès le mois de mars un éventail de mesures jugées nécessaires pour juguler l'épidémie au sein du Parlement : l'institution ferme, les déplacements et les arrivées depuis les zones contaminées sont limités, voire interdits. Sur le volet parlementaire, la décision engage le Parlement vers la numérisation de son travail en chargeant le Secrétaire général d'assurer la portabilité numérique des travaux de toutes les instances du Parlement⁶. Par la suite, le port du masque est rendu obligatoire dans tous les lieux de travail du Parlement le 8 mai⁷, le contrôle obligatoire de température corporelle le 15 juin, un centre de dépistage interne au Parlement⁸. La grande majorité de ces mesures a été prorogée par une décision du Bureau en date du 25 novembre 2020⁹ jusqu'au 31 mars 2021.

Dans ce contexte de limitation de l'accès aux lieux de travail et de la mobilité des acteurs parlementaires, la question du siège du Parlement refait surface, puisque pour limiter la contagion et

cas exprimer une position officielle du Parlement européen.

¹ La compétence d'AFCO sur l'interprétation du Règlement Intérieur du Parlement européen (RIPE) est décrite à l'Annexe 6 RIPE.

² Et notamment le fait que les députés européens en règle générale se déplacent entre leur circonscription et les lieux de travail du Parlement de manière hebdomadaire, augmentant considérablement ainsi le risque épidémiologique.

³ Article 22 par. 5 RIPE : « Le Président est responsable de la sécurité et de l'inviolabilité des bâtiments du Parlement européen. ».

⁴ Cette décision est reconduite à l'identique par voie de décision le 26 mars, 29 avril, 28 mai, 24 juin

⁵ Dans la pratique, cette décision, validée politiquement par la Conférence des présidents est actualisée chaque mois et à cette occasion éventuellement modifiée pour y ajouter des éléments.

⁶ Dernier paragraphe d'introduction : « Les outils informatiques doivent, dans toute la mesure du possible, remplacer les réunions physiques et contribuer dès lors à permettre au Parlement d'exercer ses fonctions essentielles » Référence : DV1202751FR.

⁷ Document PE644.381/QUEST.

⁸ Document PE657.899/BUR.

⁹ Document PE660.654/BUR.

pour répondre aux obligations sanitaires, les députés, les équipes parlementaires et les fonctionnaires ne peuvent plus se déplacer que difficilement entre la Belgique et la France. Ainsi, depuis mars 2020, aucune session n'a pu se tenir à Strasbourg alors que les traités prévoient la tenue de 12 sessions plénières par an dans la capitale alsacienne.

Bien que les députés européens ne soient pas liés à Bruxelles (même si certains y demeurent à résidence), la quasi-totalité des acteurs administratifs et politiques du Parlement sont résidents belges et donc sujets sur la période soit à une interdiction de voyage, soit à une quarantaine à l'aller et au retour (ce qui constitue *de facto* une forme d'interdiction de voyager ou à tout le moins une incitation très forte en ce sens). Par ailleurs, au-delà des questions liées à la mobilité des personnes, la mise en place du mécanisme de vote à distance¹⁰, où le télétravail est autorisé et conseillé, la tenue officielle de la session à Strasbourg se serait soldée certainement par un absentéisme très marqué et donc l'affaiblissement de la légitimité de la capitale alsacienne comme siège de l'institution.

À ce propos, le bureau du Parlement a tenté de rétablir le lieu de session à Strasbourg dans une communication du 13 juillet 2020¹¹. Celle-ci présente un dispositif permettant un retour à Strasbourg et visant à réduire les risques de contagion en prescrivant notamment une limitation du nombre des personnels présents sur place et des services. Elle fait suite aux protestations diplomatiques de la France et précède la lettre du Président français du 27 septembre 2020 rappelant le rôle du siège strasbourgeois. Bien qu'il ne nous est pas donné de juger de l'intention développée dans cette communication, celle-ci peut apparaître comme une réponse diplomatique à une situation exceptionnellement complexe considérant que la tenue des sessions plénières à Bruxelles contrevient aux traités européens. Il apparaît toutefois que tant que les opérations de vote peuvent être menées à distance, le déplacement des députés vers Strasbourg est largement compromis. Problème insoluble, puisque tant que la situation sanitaire n'est pas stabilisée dans tous les États de l'Union, le dispositif de vote à distance est susceptible de continuer à être appliqué et de rendre facultative leur présence dans la capitale alsacienne.

Un certain creux épidémiologique avait pourtant laissé envisager un assouplissement des mesures prises par le Parlement. La deuxième vague a finalement conduit à renforcer les mesures en application, comme en témoigne par exemple la décision du président le 29 octobre 2020¹². La présence des membres au Parlement a été interdite¹³, à l'exception des trilogues ou de certains élus, comme les présidents de Commission. De plus, toutes les réunions physiques au sein des bâtiments du Parlement ont été interdites. Cette décision a également eu pour conséquence de fermer le registre d'émargement des membres jusqu'au 23 novembre, alors que le reste de ces mesures ont été appliquées jusqu'au 1^{er} décembre.

¹⁰ Le vote à distance, qui implique que toutes les opérations de vote sont effectuées numériquement, est aussi appelé mécanisme de vote hybride car il permet aussi la participation physique dans certains cas réduits.

¹¹ Document PE653.525/BUR.

¹² Document PE660.561/BUR.

¹³ Document PE 654.720.

B. Mesures d'adaptation du travail législatif : les lignes directrices d'application par la Conférence des Présidents de Commission

Le travail au Parlement européen s'articule très largement autour des travaux menés par les commissions parlementaires. Au nombre de 27¹⁴, ces commissions préparent les documents législatifs soumis au vote de la session plénière du Parlement européen. La mise en œuvre de la décision du Président du Parlement qui concernait de manière générale et indéterminée le Parlement dans son ensemble doit néanmoins procéder d'un acte séparé, notamment pour avancer sur les détails précis des dispositifs de vote qui est au cœur de l'activité parlementaire. C'est l'objet des lignes directrices d'application de la décision par la conférence des présidents de commission (CCC)¹⁵.

Le document daté du 8 avril 2020 vient appuyer la décision du bureau du Parlement sur la modification des modalités de vote dans le cadre de la séance plénière (amendement du 20 mars 2020 modifiant la décision du Bureau du 3 mai 2004 concernant les modalités de vote) en prévision de la session plénière du 26 mars 2020. Lignes directrices sans valeur contraignante, il ne constitue pas néanmoins une base légale pour les opérations en commission parlementaire mais plutôt une série d'indications, à charge ensuite aux secrétariats des commissions de les mettre en œuvre selon leurs pratiques propres qui tendent souvent à différer. Néanmoins, les éléments généraux présentés ci-dessous constituent assurément la base de la pratique parlementaire sur la période.

D'un point de vue général, il est rappelé dans le document que la procédure de séance plénière dans des circonstances exceptionnelles¹⁶ est l'étalon des procédures des commissions parlementaires. Le principe guidant le scrutin est celui d'avoir un vote séparé sur les amendements aux textes législatifs et un vote final intervenant postérieurement au vote sur les amendements¹⁷.

Les principes relatifs à la participation au vote sont les suivants : tous les votes, qu'ils soient issus de membres présents physiquement (cela a toujours été possible sauf pendant la deuxième vague) ou virtuellement, doivent opérer par courriel ; les membres suppléants doivent être notifiés en amont du vote et ainsi recevoir en avance les bulletins relatifs à une session de vote organisée en commission parlementaire ; la vérification des quorums se fait en début de séance sur la base des membres présents et votants¹⁸.

En ce qui concerne l'établissement des listes de vote, le document est extrêmement technique. Il rappelle les principes usuels des constitutions de listes de vote, interdisant le vote séparé sur les amendements de compromis¹⁹, ainsi que les amendements oraux sur la base de la *lex specialis* prévue dans le RIPE²⁰.

¹⁴ 23 Commissions parlementaires ordinaires (AFET ayant deux sous commissions) et 4 commissions parlementaires spéciales dont les travaux ont débuté sous le mandat 2019-2024.

¹⁵ Lignes directrices de la Conférence des Présidents de Commissions Parlementaires, 8 avril 2020, PE639.592v03.

¹⁶ Le terme « circonstances exceptionnelles » fait référence à la dénomination adoptée par le groupe de travail sur le règlement intérieur dans l'optique de la préparation de sa réforme.

¹⁷ Point 1 et 2 Lignes directrices CCC du 8 avril 2020.

¹⁸ Point 3,4,5,6 Lignes directrices CCC.

¹⁹ Point 7.4 Lignes directrices).

²⁰ Article 180 par. 6 RIPE.

Il faut par ailleurs rappeler que ces listes de vote prennent une dimension particulière dans les débats au Parlement européen. Premièrement, dans le cadre des majorités souvent fluctuantes en raison de la représentation proportionnelle, la discipline de groupe joue moins que dans les parlements nationaux et, par conséquent, les listes de votes sont étudiées par chaque bureau parlementaire. Deuxièmement, le fait que le vote n'ait pas lieu en présence physique implique que les parlementaires ne peuvent se fier aux messages visuels de séance (pouce levé, baissé par les rapporteurs de chaque groupe indiquant la consigne de vote). La liste de vote est donc étudiée et travaillée individuellement par les bureaux parlementaires.

La procédure de vote dans des circonstances exceptionnelles, telle que décrite dans les lignes directrices, est représentative de la pratique pour tous les votes pris dans la période. Elle est, bien sûr, adaptée pour les votes en session plénière, puisque ce ne sont pas les secrétariats de commission parlementaire mais les services de la séance plénière qui assurent dans ce cas-là, la réception, la validation et le recollement des votes.

La nouvelle procédure de vote se déroule uniquement par courriel²¹. Tous les votes procèdent d'un appel nominal, c'est-à-dire que le vote sur chaque amendement est public et que les résultats des votes individuels sur chaque élément de la liste de vote est rendu public²². Cela diffère des votes classiques de plénière qui ne sont, en règle générale, que par appel nominal si un groupe de députés en fait la demande.

À l'ouverture du vote, les députés dont les noms auront été communiqués au secrétariat de la commission parlementaire par les groupes politiques référents, reçoivent une liste de vote à remplir et à renvoyer depuis l'adresse du parlementaire, par courriel au secrétariat de la commission parlementaire qui assure le recollement. Cette liste de vote correspond à un seul texte et les textes sont votés en deux sessions de vote, d'abord les amendements et, ensuite, le vote final. Il faut ici noter une différence importante avec les votes de session plénière. Si une procédure identique de vote a été mise en place dans les premières semaines du printemps 2020, une page dédiée sur l'intranet du Parlement européen permet d'éviter l'envoi de pièces jointes par courriel et de voter sur un portail dédié sécurisé où les députés remplissent directement leur liste de vote. En session plénière, les votes ne portent pas sur un seul texte par session de vote mais sur un ensemble ou « *batch* », que les services de la séance plénière constituent selon le nombre total de votes à effectuer pendant la semaine de session. La séquence logique, à savoir le vote sur les amendements et le vote final, est bien sûr maintenue.

II. Mesures législatives : adaptation du règlement intérieur du Parlement

Suite au vote en session plénière du 26 mars 2020, avec pour la première fois l'introduction du

²¹ Et ce même si durant la période, à l'exception des semaines 44 et 48, la présence des députés intervenant était permise.

²² A l'exception des votes secrets dont la tenue suit une procédure spéciale.

vote par voie électronique, le Parlement européen a chargé début avril son « groupe de travail dédié au règlement intérieur » de travailler sur des pistes de réformes pour adapter son fonctionnement à des circonstances exceptionnelles qui l'empêcheraient de fonctionner normalement.

L'objectif de ce groupe était de produire pour l'été 2020 des propositions de modifications susceptibles de faire l'objet d'un rapport parlementaire amendant le RIPE. Les discussions du groupe de travail se sont organisées autour de plusieurs sujets et sur la méthodologie choisie. Le RIPE devait-il être modifié article par article ou, au contraire, dédier un article particulier aux circonstances exceptionnelles, quitte à lui donner une application transversale ? C'est finalement cette dernière approche qui a été privilégiée et permis d'aborder diverses questions comme, par exemple, la définition des circonstances exceptionnelles, leur impact sur les règles normales de fonctionnement, ou encore la question démocratique centrale de la réforme, à savoir les modalités de contrôle des actes de l'exécutif parlementaire sur la période.

Le rapport finalement attribué à Gabriele Bischoff (S&D, DE) a été présenté à la commission AFCO le 10 juillet et voté le 12 octobre 2020 en commission parlementaire. Il sera confirmé lors de la session plénière de décembre 2020. Il ajoute au RIPE un nouvel article 237 qui s'articule autour de trois parties.

L'article 237 a, intitulé « *mesures exceptionnelles* », s'applique aux situations où le Parlement européen ne peut fonctionner de manière conventionnelle ni respecter ses obligations et doit déroger temporairement à ses modes classiques de fonctionnement afin de pouvoir poursuivre ses activités. Ceci n'est néanmoins possible que sous réserve des conditions de validité des critères de la force majeure (soit l'extériorité de l'évènement, son caractère imprévisible et irrésistible). Par ailleurs, c'est le Président du Parlement européen qui engage cet article s'il juge d'un danger certain ou de l'impossibilité pour l'institution de se réunir conformément à ses modalités classiques de travail.

Les mesures prises par le Président sont alors soumises à un contrôle renforcé par la Conférence des Présidents (qui regroupe les exécutifs des groupes politiques) et par les députés eux-mêmes qui peuvent, par le biais d'un seuil moyen (10% des députés²³), obtenir un vote à l'ouverture de la session plénière suivante, portant sur l'approbation de la mesure (et non sa révocation ou son annulation). L'annulation *de facto* d'une décision de la présidence prend effet uniquement à la fin de la session plénière et ce pour éviter, entre autres, de faire annuler des décisions touchant à la session pendant laquelle le vote se tient.

L'article 237 b a pour titre « *perturbation de l'équilibre politique au sein du Parlement* » et permet au Président d'aménager la participation à distance de certains membres appartenant soit au même groupe politique, soit éventuellement au même ensemble géographique si leur absence involontaire perturbe durablement l'équilibre politique au sein du Parlement.

L'article 237 b permet d'introduire le régime de participation à distance tel que prévu par le nouvel article 237 c. Ce dispositif se base, en grande partie, sur l'expérience des premiers mois de

²³ Article 179 RIPE.

procédure à distance et garantit notamment le caractère individuel du vote et le respect de la capacité des députés à s'exprimer librement en séance plénière. Il prévoit que le Président du Parlement peut autoriser le régime de participation à distance, cela permettant à tous les députés d'exercer une partie de leurs droits par le truchement d'outils de connexion à distance. L'article prévoit néanmoins que les droits qui ne peuvent être exercés par ce biais sont sujets à des aménagements pour lesquels la Présidence envisage un dispositif précis. L'article 237 d, dernier article de la réforme, prévoit qu'à des fins de respect de la distanciation physique entre les députés présents au Parlement, toutes les salles utilisées pour la session plénière sont considérées comme faisant partie collectivement de l'hémicycle.

S'il fallait donner un satisfecit en matière d'adaptation, le Parlement européen en obtiendrait certainement un. La réaction rapide de l'autorité exécutive, la mise en place en quelques jours d'une architecture de vote et de participation à distance, tout cela en accord avec les groupes politiques principaux, sont autant de points à ajouter à une gestion efficace tant sur le plan règlementaire de court terme que sur la perspective législative donnée par la réforme du règlement intérieur introduite par le rapport Bischoff.

Il faudra néanmoins s'interroger plus longuement sur d'autres éléments qui n'ont pu malheureusement faire l'objet d'une étude plus approfondie dans le présent article. Les mesures que le Parlement a mis en place, sa réponse exécutive et législative soulèvent un grand nombre de questions fondamentales quant à la légalité des dispositifs mis en place de manière intérimaire spécifiquement sur leur adéquation aux principes fondamentaux de la démocratie parlementaire, à savoir le respect des compétences individuelles des députés, élus par les citoyens européens. Ces questions, comme celles de l'étude de la proportionnalité des mesures, de la base juridique permettant de modifier le règlement intérieur en période de crise²⁴, de l'indépendance numérique des procédures de votes notamment par l'obligation d'internalisation des outils ou encore du respect des obligations de transparence telles qu'inscrites dans le code de conduite des Membres du Parlement à l'heure des réunions de travail dématérialisées, devront faire l'objet d'une étude plus approfondie qui complètera la présentation factuelle des outils d'adaptations telle que réalisée dans la présente analyse.

²⁴ Rappelons à titre d'illustration que plusieurs constitutions nationales comme la constitution belge ou espagnole interdisent des modifications de leurs lois fondamentales en période d'exception.