
Le Parlement au temps du coronavirus

Portugal

Le Parlement portugais pendant la pandémie de Covid-19 n'a pas « révolutionné » son fonctionnement

João Carlos Loureiro

Professeur de droit public à l'Institut pour la recherche juridique (UCILER), Université de Coimbra¹

1. Portugal : une brève présentation

Le Portugal est une République depuis 1910. En 1926, une intervention militaire a mis fin à la première République, fortement affectée par une importante instabilité politique. Approuvée par un plébiscite, la Constitution de 1933 est devenue le cadre d'un État corporatif qui a réprimé les libertés fondamentales sous le régime autoritaire d'Oliveira Salazar², qui a duré jusqu'en 1968. Après la révolution des Œillets (*Revolução dos Cravos*) du 25 avril 1974, une nouvelle Constitution (*Constituição da República Portuguesa*) a été approuvée en 1976.

Le Portugal est un État unitaire, bien qu'il compte deux régions autonomes dotées de pouvoirs législatifs :

Article 6 de la Constitution

- 1. L'État est unitaire et observe, tant dans son organisation que dans son action, l'autonomie des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités territoriales et de la décentralisation démocratique de l'administration.*
- 2. Les archipels des Açores et de Madère sont des régions autonomes dotées d'un statut politique et administratif et d'organes de gouvernement qui leur sont propres³.*

Malgré la prééminence législative du Parlement (*Assembleia da República*), le gouvernement dispose d'une compétence législative normale, dont l'étendue est, d'un point de vue comparatif, assez peu commune. En effet, l'article 198 de la Constitution énonce :

¹ L'auteur remercie à João Nuno Amaral, directeur du cabinet de communication de l'Assemblée da República (*Director do Gabinete de Comunicação da Assembleia da República*). Tous les URL ont été consultés pour la dernière fois le 5 octobre 2020.

² Voir MENESES (F.), *Salazar : une biographie politique*, Enigma Books, 2010.

³ Voir [Constitution de la République portugaise](#).

1. *Il appartient au gouvernement, dans l'exercice de ses fonctions législatives :*
 - a) *de prendre des ordonnances dans les matières qui ne sont pas réservées à l'Assemblée de la République ;*
 - b) *de prendre des ordonnances dans les matières qui relèvent de la réserve relative de compétence de l'Assemblée de la République, sur autorisation de l'Assemblée de la République ;*
 - c) *de prendre des ordonnances visant à développer les principes ou les bases générales des régimes juridiques prévus par les lois les concernant.*

Les normes relatives à l'organisation et au mode de fonctionnement du Gouvernement relèvent de sa seule compétence législative.

En ce qui concerne le type de régime, il s'agit d'un régime parlementaire-présidentiel mixte. Bien que de nombreux universitaires le qualifient de régime semi-présidentiel⁴, il apparaît que cette qualification est pour le moins controversée, dans la mesure où la composante principale du système est le Parlement et que les pouvoirs du Président sont limités, surtout en comparaison avec ceux du Président français⁵.

2. L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement du Parlement

2.1. Brève introduction

Avant d'analyser l'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement du Parlement, il apparaît intéressant d'envisager les instruments normatifs prévus pour faire face aux pandémies⁶. L'article 19 de la Constitution prévoit que l'état d'exception (*estado de exceção*) – état de siège ou état d'urgence – *ne peut être déclaré sur la totalité ou une partie du territoire national qu'en cas d'agression effective ou imminente par des forces étrangères, de grave menace, de trouble de l'ordre constitutionnel démocratique ou de calamité publique.*

En 2020, l'état d'exception a été décrété pour un total de 45 jours. Les autres outils mobilisés

⁴ L'École française a influencé l'École portugaise sur cette question. Jorge Miranda, professeur de droit constitutionnel réputé et l'un des « pères fondateurs » de la Constitution de 1976, considérait le système de gouvernement portugais comme « semi-présidentiel ». MIRANDA (J.), *Curso de direito constitucional*, vol. 2, Universidade Católica Portuguesa, 2016, p. 130-133. Voir également NOVAIS (J.), *Semipresidencialismo*, Almedina, 2018.

⁵ Voir CANOTILHO (J.) et MOREIRA (V.), *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 207-208. Dans la dernière édition de leur annotation à la constitution portugaise, ils préfèrent maintenant parler d'un "système parlementaire de gouvernement" CANOTILHO (J.) et MOREIRA (V.), *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. 2, 4e édition, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010, p. 19.

⁶ La portée de cette contribution est limitée à l'impact du Covid-19 sur le fonctionnement des parlements et les questions sur son impact juridique ne seront pas abordées. A ce propos, voir Gomes (C.) et Pedro (R.) (Coord.), *Direito administrativo de necessidade e de exceção*, AAFDL Editora, 2020, *e-Pública - Revista Eletrónica de Direito Público*, Vol. 7, n. 1, 2020. Pour des approches générales de la situation portugaise en anglais, voir Violante (T.) et Lanceiro (R.), « [Coping with Covid-19 in Portugal : from constitutional normality to the state of emergency](#) », *Verfassungsblog on matters constitutional*, avril 2020. Lomba (P.), « [The constitutionalized state of emergency](#) », *Verfassungsblog on matters constitutional*, avril 2020. La législation portugaise sur le Covid-19 est disponible sur le [Diário de República eletrónico](#), en [portugais](#) et [anglais](#).

constituent les différents instruments prévus par le cadre juridique et par la résolution (*resolução*)⁷. Cette dernière, bien que généralement conçue principalement comme un instrument politique, peut également avoir une portée normative.

2.2. L'état d'exception constitutionnel (état d'urgence)

Il existe un cadre constitutionnel pour l'état d'exception. L'article 19 de la Constitution relatif à la suspension de l'exercice des droits fondamentaux dispose que :

1. *Les pouvoirs publics constitutionnels ne peuvent, ni conjointement ni séparément, suspendre l'exercice de droits, libertés et garanties fondamentales, hormis les cas où l'état de siège ou l'état d'urgence est déclaré dans les conditions prévues par la Constitution.*
2. *L'état de siège ou l'état d'urgence ne peut être déclaré, sur la totalité ou une partie du territoire national, qu'en cas d'agression effective ou imminente par des forces étrangères, de grave menace, de trouble de l'ordre constitutionnel démocratique ou de calamité publique.*
3. *L'état d'urgence est déclaré dès lors que les conditions visées au paragraphe précédent revêtent un degré de moindre gravité et seuls certains droits, libertés et garanties fondamentales sont susceptibles d'être suspendus.*
4. *Le principe de la proportionnalité détermine le choix entre l'état de siège et l'état d'urgence ainsi que les modalités de leur application. Le territoire, la durée et les moyens utilisés sont limités au strict nécessaire pour rétablir au plus vite la normalité constitutionnelle.*
5. *La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence est dûment motivée et précise les droits, libertés et garanties fondamentales dont l'exercice est suspendu. L'application d'une telle mesure ne peut avoir une durée supérieure à quinze jours, ou à la durée fixée par la loi en matière de déclaration de guerre, sous réserve d'éventuels renouvellements et dans les mêmes limites.*
6. *La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence ne peut en aucun cas porter atteinte aux droits à la vie, à l'intégrité et à l'identité de la personne, à la capacité civile et à la citoyenneté, à la non-rétroactivité de la loi pénale, au droit de défense des prévenus et à la liberté de conscience et de religion.*
7. *La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence ne peut modifier la normalité constitutionnelle que dans les conditions prévues par la Constitution et par la loi. Elle ne peut en particulier remettre en cause l'application des règles constitutionnelles relatives à la compétence et au mode de fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels et des organes de gouvernement des régions autonomes ni les droits et les immunités de leurs membres.*
8. *La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence autorise les autorités à prendre les mesures nécessaires et adéquates pour un rapide retour à la normalité constitutionnelle.*

⁷ Voir les articles 19 et 21 de la loi-cadre sur la protection civile (*Lei de Bases da Proteção Civil*), qui traitent de la situation de calamité.

La loi n°44/86 du 30 septembre régleme le cadre juridique de l'état d'exception.

Entre les mois de mars et mai, les Portugais ont vécu pendant 45 jours sous l'état d'urgence, à savoir la forme la moins contraignante de l'état d'exception. Le décret (*Decreto*)⁸ du Président de la République n°14-A/2020 du 18 mars sur l'état d'urgence, renouvelé à deux reprises⁹, n'a pas échappé aux critiques à cause de l'omission¹⁰ de mentionner le droit à la liberté et à la sécurité (article 27 de la Constitution). En effet, le confinement a été présenté comme une contrainte au droit de libre circulation (*liberdade de circulação*)¹¹ sur le territoire national.

2.3. La situation de calamité (l'utilisation du cadre législatif au lieu du maintien de l'état d'exception)

La première mesure de lutte contre la pandémie a été mise en œuvre non pas dans le cadre d'un processus constitutionnel, mais en faisant appel aux moyens ordinaires établis par les lois sur la santé et la protection civile¹². La première intervention du gouvernement¹³, la déclaration de la situation d'alerte (*situação de alerta*)¹⁴, s'inscrit dans le cadre d'une loi de simple et ordinaire nécessité (*einfaches Notstandsrecht*)¹⁵ qui se fonde sur la loi-cadre de protection civile (*Lei de Bases da Proteção Civil*)¹⁶, la loi-cadre sur la santé (*Lei de Bases da Saúde*)¹⁷ et la loi sur la vigilance publique concernant les risques sanitaires (*Lei do Sistema de Vigilância em Saúde Pública*)¹⁸.

Cette voie s'est avérée très controversée. Comme il s'agissait de restrictions de droits et de libertés, les critiques soulignent une violation de la réserve du Parlement concernant les droits, les libertés et les garanties. Depuis le 3 mai 2020, quand l'état d'urgence a pris fin et quand le gouvernement a déclaré l'état de calamité sans l'autorisation du Parlement¹⁹, le Portugal a entamé le

⁸ Pendant l'état d'urgence, le gouvernement a pris des décrets afin de réglementer les décrets du Président de la République : Décret n° 2-A/2020 du 20 mars. Décret n° 2-B/2020 du 2 avril. Décret n° 2-C/2020 du 17 avril.

⁹ Décret du Président de la République (*Decreto do Presidente da República*) n° 17-A/2020 du 2 avril ; Décret du Président de la République (*Decreto do Presidente da República*) n° 20-A/2020 du 17 avril.

¹⁰ Sur cette discussion, voir NOVAIS (J.), « [Etat d'urgence : quatre notes juridico-constitutionnelles sur le décret présidentiel](#) », *Observatório Alameda* ; Idem, « [Droits fondamentaux et inconstitutionnalité dans une situation de crise - concernant l'épidémie d'COVID-19](#) » Pour soutenir la solution adoptée dans le décret présidentiel, voir BRITO (M.), « [Pensar no estado da exceção na sua exigência](#) », *Observatório Alameda*. Alexandrino (J.), « [Devia o direito à liberdade ser suspenso ? Resposta a Jorge Reis Novais](#) », *Observatório Alameda*. RAMIÃO (R.), « [O direito à liberdade e o estado de emergência numa reitura de Alf Ross \(2nd response to Jorge Reis Novais\)](#) », *ICJP/CIDP*, 2020.

¹¹ Article 44/1 CRP.

¹² Voir GONÇALVES (P.), « [Nouvelle phase de gestion de l'épidémie : la question de l'\(in\)suffisance juridique de la déclaration administrative de catastrophe](#) », *Observatório*, 2 mai 2020. Pour une perspective dissidente, voir Lomba.(P.), « [La question de la suffisance juridique de l'état d'urgence administratif](#) », *Observatório*, 5 mai 2020.

¹³ Voir aussi un important texte législatif publié le même jour : Décret-loi n° 10-A/2020 du 13 mars.

¹⁴ Ordre (*Despacho*) n° 3298-B/2020 du 13 mars.

¹⁵ CANOTILHO (J.), *Direito constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, Alameda, 2003, p. 1103-1104, qui s'inscrit dans le cadre de l'École allemande.

¹⁶ Loi n° 27/2006 du 3 juillet (dernière modification : loi n° 80/2015, 3 août).

¹⁷ Loi n° 95/2019 du 4 septembre.

¹⁸ Loi n° 81/2009 du 21 août. Cette loi n'a pas été expressément mentionnée dans l'ordonnance (*Despacho*) n° 3298-B/2020 du 13 mars.

¹⁹ Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 33-C du 30 avril. Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 38/2020 du 17 mai. Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de*

processus de déconfinement.

Conformément à la résolution du Conseil des ministres 51-A/2020 du 26 juin, une géométrie différenciée a été appliquée aux territoires. En effet, selon les régions, pendant une certaine période, les situations de calamité, d'urgence et d'alerte ont coexisté.²⁰

Un point intéressant a été soulevé par une intervention du gouvernement des Açores qui a utilisé une résolution²¹ pour imposer une quarantaine obligatoire pour les voyageurs arrivant dans l'archipel. Après une première décision prise par un tribunal judiciaire²², la Cour constitutionnelle²³ a considéré que certaines de ses règles étaient inconstitutionnelles en raison de leur atteinte au droit à la liberté (article 27 de la Constitution). Mais même ceux qui considèrent qu'il s'agissait surtout du droit de voyager (article 44/1 de la Constitution) reconnaissent qu'il s'agissait d'une question de droits, de libertés et de garanties. La Constitution prévoit que ce domaine est soumis à une réserve relative de compétence législative (article 165/1/b). Par conséquent, la Cour a souligné l'incompétence du gouvernement régional des Açores pour instaurer de telles restrictions.

1. Pandémie et fonctionnement du Parlement

Nous étudierions d'abord l'impact de la pandémie sur la procédure législative au sein du parlement (*Assembleia da República*), avant de revenir sur le fonctionnement des parlements régionaux et, en particulier, le cas des Açores et ; enfin, d'analyser l'intensité du contrôle parlementaire sur le gouvernement pendant et après la crise sanitaire.

3.1. Impact de la pandémie sur les procédures parlementaires

En matière de procédure parlementaire²⁴, on peut distinguer les modèles suivants : premièrement, la suspension des activités adoptée par certains parlements pendant une certaine

Ministros) n° 40-A/2020 du 29 mai. Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 43-B/2020 du 12 juin.

²⁰ Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 51-A/2020 du 26 juin. Voir aussi la résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 53-A/2020 du 14 juillet. Coexistence de la situation d'urgence et de l'alerte : résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 55-A/2020 du 31 juillet ; Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 63-A/2020 du 14 août. Situation d'urgence : résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 70-A/2020 du 11 septembre. Résolution du Conseil des ministres (*Resolução do Conselho de Ministros*) n° 81/2020 du 29 septembre.

²¹ Articles 1, 2, 3, 4 et 7 de la résolution du Conseil de gouvernement (*Resolução do Conselho do Governo*) n° 77/2020 et 3/ e) et 11 de la résolution du Conseil de gouvernement (*Resolução do Conselho do Governo*) n° 123/2020.

²² Cour judiciaire du district des Açores : voir le [communiqué de presse du 16 mai 2020](#). Voir également FREITAS (F.), « L'exécution de l'état d'urgence et la situation de calamité dans les régions autonomes - le cas de la pandémie COVID-19 », *e-Public*, n° 7, 2020, p. 44-77. Sur l'organisation des tribunaux portugais, voir *La transformation de la justice au Portugal : tirer parti des succès et des défis*, Paris, OCDE, 2020, Annexe A, p. 102-103.

²³ [Décision \(Acórdão\) nr. 424/2020](#).

²⁴ Pour des informations plus détaillées sur ces questions, voir le [site internet](#) de l'Union interparlementaire.

période, avec ou sans le relais d'une commission permanente²⁵; deuxièmement, la réduction des réunions, avec ou sans mise en place ou approfondissement des réunions virtuelles et, troisièmement, l'absence de changement (*business as usual*). Avant d'entrer dans les détails, il convient de jeter un coup d'œil à un article 116-2 de la Constitution concernant les organes collégiaux qui dispose que : *Les délibérations des organes collégiaux sont adoptées en présence de la majorité des membres qui les composent, dont le nombre est fixé par la loi.*

Bien que constitutionnellement, il est prévu une présence physique des membres des organes collégiaux, il est possible de réinterpréter la norme d'une manière qui permette également une présence virtuelle. Ainsi, les parlements national et régionaux n'ont pas suspendu leurs activités. En ce qui concerne l'*Assembleia da República*, seront abordées successivement les limites concernant la présence des parlementaires en réunion, les limites concernant le nombre de sessions, puis les limites concernant les sujets traités.

3.1.1. Réunions physiques

3.1.1.1. Limites concernant la présence

Sur la question de la présence au Parlement, il faut distinguer entre les membres du Parlement (*Deputados*) et le public.

a) *Les membres du Parlement*

Le Portugal a réduit le nombre de députés participant aux différentes réunions, tant en session plénière qu'en commission : en ce qui concerne les séances plénières, seuls 1/5 des députés pouvaient y participer, en respectant la proportion des groupes parlementaires²⁶ ; en ce qui concerne les délibérations, le quorum (116 sur 230 députés) devait être garanti.

La proposition de remplacer la session plénière du Parlement par une Commission permanente²⁷ a été reçue avec certaines objections : cela aurait eu pour conséquence de suspendre les activités du Parlement dans un contexte marqué par des procédures législatives en cours, alors même que la Commission permanente n'est pas compétente pour adopter les projets de loi indispensables²⁸.

Si on regarde la Constitution sur la possibilité de suspensions, l'article 174/2 dispose que : *La période normale de fonctionnement de l'Assemblée de la République s'étend du 15 septembre au 15 juin, sous réserve des suspensions décidées par l'Assemblée, à la majorité des deux tiers des députés présents.*

²⁵ Pour des informations comparatives concernant d'autres parlements, voir les informations compilées par l'Union interparlementaire.

²⁶ Il s'agit du quorum minimal déterminé par le règlement intérieur de l'Assemblée.

²⁷ Selon une contre-proposition (qui n'a finalement pas été approuvée), la Commission permanente aurait dû convoquer le Parlement. Réunion de la Conférence des dirigeants, (*Reunião da Comissão de Líderes*), n° 14 du 16 mars 2020.

²⁸ Réunion de la Conférence des présidents n° 13 du 13 mars 2020.

Il a été proposé de remplacer la fonction normale de l'*Assembleia da República* par la Commission permanente. L'article 179 de la Constitution prévoit que :

1. *La Commission permanente de l'Assemblée de la République fonctionne dès lors que l'Assemblée de la République ne tient pas séance, que la dissolution de cette dernière a été prononcée et dans les autres cas prévus par la Constitution.*
2. *La Commission permanente est présidée par le Président de l'Assemblée. Elle se compose des vice-présidents et des députés désignés par tous les partis, en fonction de leur représentativité au sein l'Assemblée.*
3. *Il appartient à la Commission permanente :*
 - a) *de veiller au respect de la Constitution et des lois et d'assurer le suivi de l'action du Gouvernement et de l'administration ;*
 - b) *d'exercer les pouvoirs de l'Assemblée relatifs au mandat des députés ;*
 - c) *de convoquer l'Assemblée en tant que de besoin ;*
 - d) *de préparer l'ouverture de la session législative ;*
 - e) *d'autoriser le Président de la République à quitter le territoire national ;*
 - f) *d'autoriser le Président de la République à déclarer l'état de siège ou l'état d'urgence, à déclarer la guerre ou à conclure la paix.*
4. *Dans le cas prévu au point f) du paragraphe précédent, la Commission permanente devra procéder à la convocation de l'Assemblée dans les plus brefs délais.*

b) Public

Le public, y compris les premiers signataires d'une pétition, ont d'abord été exclus. Plus tard, la Conférence des présidents (*Conferência de Líderes*²⁹) a décidé d'accepter cinq personnes dans les tribunes de l'Assemblée.

3.1.1.2. Limites concernant le nombre de sessions

Le Parlement portugais a organisé une session plénière par semaine et des réunions en Commission si et seulement si nécessaire et selon un modèle réduit (Bureau et Coordonnateurs/ *Mesa e Coordenadores*).

3.1.1.3. Limites concernant les sujets/questions

Aucune limite formelle n'a été établie au Portugal en ce qui concerne les sujets des décisions prises par le Parlement au cours du confinement. Les séances consacrées aux questions parlementaires ont été maintenues malgré les circonstances. Cependant, au cours du mois de mars, il a été proposé de limiter l'ordre du jour des séances plénières visant à approuver des mesures relatives aux coronavirus (le rôle principal a été joué par le Comité permanent).

²⁹ Réunion de la Conférence des présidents n° 23 du 27 mai 2020.

3.1.1.4. Limites concernant la protection

Au-delà des limites susmentionnées, le Président du Parlement, bien qu'il ait initialement résisté et critiqué l'utilisation des masques, a changé de position par la suite, conformément aux recommandations des autorités sanitaires nationales³⁰.

3.1.2. Réunions virtuelles (séances à distance)

Pendant la pandémie, le règlement intérieur a été modifié pour permettre aux députés de participer à la fois aux séances plénières et aux réunions des commissions au moyen des médias électroniques, avec la possibilité de voter à distance.

Le *regimento de l'Assembleia da República* (règlement de l'Assemblée³¹) n'a établi de règles ni sur la question des réunions à distance, ni sur le vote à distance. Cependant, sans modification du *Regimento*, du moins à première vue, le recours au vote à distance semble exclu. Ainsi, toutes les sessions plénières ont été organisées avec présence physique. Malgré cela, par des moyens herméneutiques, il a été admis que les députés représentant les régions autonomes (Açores et Madère) et ceux représentant les Portugais de l'étranger puissent participer par vidéoconférence³². À la suite d'une recommandation de la direction des technologies de l'information (*Direção de Tecnologias de Informação*), le logiciel Skype a été utilisé. Pour les commissions, une solution mixte a été adoptée : séance physique et vidéoconférence. Une chose est la possibilité de discussion via des médias virtuels, une autre est la question du vote à distance.

3.1.3. Une célébration controversée

Afin de célébrer le 46^e anniversaire de la révolution des Œillets, qui a mis fin à la dictature, une cérémonie a été organisée avec une centaine de personnes lors d'une séance plénière à l'*Assembleia da República*. Comme il y avait des mesures strictes de confinement, beaucoup de citoyens ont été très critiques à l'égard de la réunion, parlant de privilèges et d'irresponsabilité, étant donné les risques de contagion.

Le cas des Açores

Malgré l'existence de deux régions³³, je me concentrerai sur le cas des Açores, archipel composé de 9 îles au milieu de l'océan Atlantique et qui remet en question le modèle classique de

³⁰ Voir l'ordonnance (*Despacho*) n° 43/ XIV/ PAR (*Presidente da Assembleia da República*).

³¹ Une traduction en anglais est disponible, mais elle n'est pas complètement mise à jour : voir le règlement de l'Assemblée de la République (dernier amendement disponible en anglais : règlement de l'AR n° 1/2017, 21 avril).

³² Cf. « [Les commissions parlementaires décident de se réunir si nécessaire avec certaines réunions par vidéoconférence, en utilisant Skype](#) ».

³³ Pour plus d'informations sur l'Assemblée législative de la région autonome de Madère, [voir ici](#). Cette année, [l'ouverture des travaux parlementaires](#) a été anticipée, après les vacances d'été : le 15 septembre au lieu du 1^{er} octobre. S'il n'est pas envisageable d'analyser ici en détail le cas de Madère, il convient toutefois de noter que le règlement a été modifié : voir la résolution de l'Assemblée législative de la région autonome de Madère (*Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira*) n° 16-A/2020/M du 30 avril. Le quorum nécessaire pour le déroulement des séances plénières est désormais d'au moins 1/3 des députés dans l'exercice de leur mandat (article 63/1), en remplacement de l'ancienne règle, à savoir la majorité des membres. Les conditions de vote ont été modifiées (article 104/2/3). Les séances des commissions peuvent se tenir par voie électronique, en utilisant les moyens technologiques adéquats (article 119/3).

fonctionnement des parlements traditionnels. À cause des risques liés à la propagation du virus et des restrictions en place concernant les déplacements, l'Assemblée législative de 57 députés a décidé de « révolutionner » son fonctionnement. Le résultat a été un Parlement numérique³⁴ utilisant les moyens technologiques pour tenir des sessions virtuelles. Sans modifier le règlement intérieur (*Regimento*)³⁵, les sessions ont toutes été tenues de manière virtuelle, permettant à l'assemblée de fonctionner. Selon l'avis d'un professeur portugais de droit constitutionnel, Jorge Bacelar Gouveia, la solution a été de constater une lacune dans le *Regimento*³⁶, puisqu'il n'y a pas de référence au télétravail. Une « lacune d'exception », c'est-à-dire une lacune fondée sur une circonstance extraordinaire et la nécessité d'assurer la continuité des activités parlementaires³⁷. En temps ordinaire, la règle reste celle des séances avec présence physique.³⁸ Alors que le Parlement des Açores est dorénavant revenu à cette règle, des normes de sécurité ont été mises en place afin d'éviter tout risque de contagion.³⁹

3.3. Le contrôle parlementaire sur le gouvernement, pendant et après la crise

Après la fin de l'état d'urgence, le Parlement a été critiqué pour ne pas avoir réglé certaines questions⁴⁰. Tout en acceptant la possibilité d'utiliser l'état de calamité pour mettre en œuvre des mesures qui limitent certains droits, en imposant des restrictions (par exemple, l'utilisation de masques), certaines voix ont estimé que, compte tenu de l'existence d'une réserve parlementaire concernant les droits, les libertés et les garanties, l'*Assembleia da República* aurait dû légiférer sur la question⁴¹.

Concernant le contrôle parlementaire sur le gouvernement⁴² pendant la crise, il convient de mentionner qu'au-delà des instruments normaux de contrôle, tels que les interpellations et les demandes, trois rapports obligatoires⁴³ sur l'application de l'état d'urgence ont été soumis par le

³⁴ Voir GOUVEIA (J.), *O primeiro parlamento digital português*, Lisbonne, AAFDL Editora, 2020.

³⁵ Règlement intérieur de l'Assemblée législative de la Région autonome des Açores (*Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores*). Résolution ALRAA n° 15/2003/A du 26 novembre 2003 modifiée par la résolution ALRAA n° 3/2009/A du 14 janvier 2009.

³⁶ Voir GOUVEIA (J.), *O primeiro parlamento digital português*, 84.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Voir le site de l'ALRAA - [Assemblée législative de la région autonome des Açores](#).

⁴⁰ GONÇALVES (P.), « [L'abdication parlementaire dans l'urgence et l'abdication continue dans la catastrophe](#) », *Observatório Almedina*, 21 mai 2020.

⁴¹ Pour cette discussion et d'autres références, voir LOUREIRO (J.), « Bens, males e e(E)stados (in)constitucionais: notas sobre uma pandemia », *Revista de Estudos Internacionais*, Vol. 11, n. 2, 2020.

⁴² Le gouvernement a modifié les règles de son organisation et de son fonctionnement (*regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional*: voir le décret-loi n° 19-B/2020 du 30 avril) afin « d'assurer une meilleure coordination et articulation entre les services de l'administration centrale, régionale ou de district, notamment dans les situations d'alerte, de contingence, de calamité, d'état de siège ou d'urgence » ([Résumé](#)).

⁴³ Les rapports sont obligatoires en vertu de l'article 28/1 de la loi n° 44/86 du 30 septembre. Voir également *Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência*, *Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência 19 de março de 2020 a 2 de abril de 2020*, Ministério da Administração Interna, 13 avril 2020 ; *Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência*, *Relatório sobre a aplicação da 2.ª declaração do estado de emergência 3 de abril de 2020 a 17 de abril de 2020*, Ministério da Administração Interna; *Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência*, *Relatório sobre a aplicação da 3.ª declaração do estado de emergência 18 de abril de 2020 a 2 de maio de 2020*, Ministério da Administração Interna, 11 de maio de 2020.

gouvernement au Parlement. Pour connaître l'étendue et l'efficacité de ce contrôle pendant la pandémie, il est nécessaire d'analyser le recours aux questions parlementaires. Dans la période post-pandémique, il semble souhaitable de produire une analyse d'ensemble des rôles joués par les principaux acteurs politiques. Par exemple, Ferro Rodrigues, président de l'*Assembleia da República*, a souligné combien il était important que le Parlement contrôle les mesures adoptées pendant le confinement⁴⁴. Il ne faut pas oublier de considérer l'importance du président de la République, notamment à travers son « magistère d'influence ». Enfin, en comparaison avec d'autres pays européens, le nombre de recours juridictionnels en réaction aux mesures prises au cours de la crise est resté faible jusqu'à présent.

Les modifications du règlement intérieur de l'*Assembleia da República* ont été publiées à la fin du mois d'août⁴⁵ ! La situation créée par la pandémie n'a été ni la cause des changements ni l'objet de nouvelles dispositions de cet instrument, exception du fonctionnement des commissions. Précédemment, la majorité absolue des membres était obligatoire tant pour les séances que pour les délibérations⁴⁶. Désormais, bien que la même règle majoritaire prévaut pour délibérer, seul la présence d'un cinquième des membres de la Commission est requis⁴⁷. À l'exception du cas intéressant des Açores, l'*Assembleia da República*, malgré quelques innovations, n'a pas révolutionné son fonctionnement.

⁴⁴ Réunion de la Conférence des présidents n° 20 du 29 avril 2020.

⁴⁵ Règlement de l'Assemblée de la République n° 1/2020 du 31 août 2020.

⁴⁶ Article 58/5 du règlement intérieur de l'AR n° 1/2007 ; Règlement intérieur de l'AR n° 1/2018 du 22 janvier 2018.

⁴⁷ Article 58/5 du règlement intérieur de l'AR.