
Le Parlement au temps du coronavirus

Royaume-Uni

Le Parlement britannique et la pandémie : entre continuité et innovations, la question de l'effectivité de la démocratie à distance

Vanessa Barbé

Professeur de droit public à l'Université Polytechnique Hauts-de-France (Valenciennes), directrice adjointe du CRISS (Centre de recherche interdisciplinaire en sciences de la société).

Comme les Parlements des pays touchés par la pandémie de Covid-19, notamment en Europe, le Parlement britannique a dû faire face au gigantesque défi d'adapter ses procédures afin de les rendre compatibles avec les nouvelles exigences sanitaires.

L'originalité du Parlement britannique réside dans la configuration du bâtiment parlementaire, car il réunit dans un même lieu la Chambre des communes (650 *MPs* – *Members of Parliament*) et la Chambre des Lords (plus de 800 pairs), mais également plus de 3000 fonctionnaires, auxquels s'ajoutent les collaborateurs et assistants parlementaires. La circulation du virus ou l'accélération de sa propagation sont donc hautement probables comme dans tout lieu clos réunissant un grand nombre de personnes, étant entendu que parmi elles, comme au sein de la population générale, certaines souffrent de pathologies permettant de les considérer comme « à risque ». On pense en particulier aux membres de la Chambre des Lords, dont la moyenne d'âge est de 70 ans (le plus âgé étant né en 1925).

L'autre problématique propre aux Chambres britanniques est la rareté des procédures à distance ou par procuration. Les débats bien sûr, mais également la plupart des moyens de contrôle prévus par le droit parlementaire requièrent ainsi la présence des députés et des pairs. Les procédures, dont certaines sont multiséculaires, apparaissent parfois comme anachroniques, désuètes ou peu adaptées à l'ère moderne des nouvelles technologies.

Par exemple depuis 1836 à la Chambre des communes, le vote est acquis « à l'oreille ». Le *Speaker* pose la question, la met aux voix, et demande à chaque camp votant oui ou non de dire « *aye* » (oui) ou « *no* » (non). Le *Speaker* juge alors à l'oreille quel camp remporte le plus de suffrages. Il annonce alors : « *Je pense que les « oui » (ou « non ») l'emportent* ». La Chambre doit alors confirmer l'appréciation du *Speaker*, mais si certains *MPs* contestent son jugement, ils doivent poursuivre leurs exclamations en faveur du « *oui* » ou du « *non* ». Dans ce cas, le *Speaker* ordonne

de « *dégager les entrées*¹ » (« *clear the lobbies* ») en vue de procéder à une « *division* », qui consiste en un décompte plus précis des voix entre les opposants et les partisans de la question, grâce à une séparation physique. La *division* est annoncée par un signal sonore à *Westminster* et dans d'autres endroits fréquentés par les parlementaires. Ceci leur permet de rejoindre le *lobby* de leur choix. Le *Speaker* attend alors deux minutes et peut à nouveau donner son appréciation, qui est parfois acceptée à ce stade. Le *Speaker* a un pouvoir discrétionnaire pour continuer la procédure ou l'arrêter s'il considère que la *division* a été inutilement demandée. Lorsque l'opinion du *Speaker* est critiquée, chaque *MP* doit quitter le *lobby* en faisant enregistrer son nom. Un *teller*² parmi les deux présents dans chaque *lobby* fait le décompte à haute voix, qui ne doit pas durer plus de six minutes. À l'issue de ces huit minutes, le *Speaker* ordonne la fermeture des *lobbies*. Les deux *tellers* de chaque camp doivent faire face à la présidence, ceux représentant les votes majoritaires se situant à la gauche du *Speaker*. Ils doivent se tenir à une distance de cinq pas de la table de la Chambre³, saluer le président, avancer jusqu'à la table et saluer à nouveau. L'un des *tellers* de la majorité annonce le résultat. Un clerc transmet le document contenant le nombre de suffrages au *Speaker*, qui confirme l'annonce.

Une nouvelle procédure, introduite lors de la session 2001/2002, prévoit le report du vote lorsque l'opinion du *Speaker* est critiquée lors d'une mise aux voix après le moment d'interruption. La *division* n'a alors pas lieu à ce moment-là, mais est automatiquement déplacée au mercredi de séance suivant (« *deferred division* »). Ce jour-là, un bulletin de vote (« *voting paper* ») est publié avec le « *vote bundle* » (documents de travail transmis quotidiennement aux *MPs*). Il fait la liste de toutes les questions auxquelles s'est appliquée la procédure de report la semaine précédente. À chaque question correspond une case, dans laquelle les parlementaires doivent inscrire « *aye* » ou « *no* ». Ils doivent ensuite déposer le bulletin entre 11h30 et 14h le mercredi. Les comptes sont faits par les clercs, et transmis à la présidence qui les annonce immédiatement. Certaines questions sont néanmoins exemptées de cette procédure. Il s'agit de toutes celles relatives aux projets et propositions de loi et au découpage (programmation) du temps concernant leur examen. Les amendements sont aussi exemptés.

Une possibilité de voter à distance en matière législative existe néanmoins depuis peu : une résolution du 28 janvier 2019⁴ autorise les députés en congé parental à désigner un collègue afin d'établir une procuration. Néanmoins cette procuration ne peut pas être autorisée dans d'autres circonstances ou pour d'autres motifs.

De même, la plupart des procédures de contrôle parlementaire requièrent la présence physique des députés et des pairs. Notamment, plusieurs types de questions orales⁵ sont apparues à partir de

¹ Les *lobbies* sont au nombre de deux, afin de décompter les voix pour (*aye*) et contre (*no*).

² Littéralement : « scrutateur ».

³ Table située entre le gouvernement et les bancs de l'opposition, devant la chaire du *Speaker*. Historiquement, elle servait à déposer les motions, questions, rapports, désormais transmis à des bureaux (*Table Office, Journal Office, Public Bills Office*).

⁴ *Hansard* HC Deb. vol. 653, col. 596. Voir le guide relatif à l'usage des procurations : *Scheme on proxy voting for use under para (4) of Resolution of 28 January 2019*.

⁵ Par exception au caractère oral des questions parlementaires, les questions « à réponse écrite » (« *questions for written answer* ») sont de trois types. Il peut s'agir de questions destinées à recevoir une réponse orale, mais qui n'ont pas été examinées en séance faute de temps. Il s'agit des questions écrites simples, qui sont publiées deux jours (de séance) après leur réception par le *Table*.

1721, date de la première question répertoriée à la Chambre des Lords, même si elles deviennent plus fréquentes et prennent leur forme actuelle à partir de 1832⁶. Aussi toutes les séances quotidiennes de questions, notamment la fameuse séance des *Prime Minister's Questions* du mercredi, se tiennent en personne.

Apparues en 1961, les questions au Premier ministre ont lieu le mercredi de 12h à 12h30 (depuis 2003). En outre, la séance de questions aux ministres, ou *Question Time*, a lieu pendant une heure du lundi au jeudi avant le début des travaux de la Chambre. La procédure ordinaire de dépôt et de répartition des questions est très formelle. La question est reçue par le *Table Office*, qui établit un ordre aléatoire entre toutes les questions grâce à un procédé informatique. Chaque *MP* peut poser deux questions par jour, à deux ministères différents. L'ordre d'apparition des ministères est déterminé au début de la session, chaque ministère se voyant attribuer un jour précis avec d'autres ministères. Une rotation (« *rota* ») est instituée, avec quatre ministères principaux qui alternent à la première place à chaque séance. Le *MP* peut alors poser sa question le jour suivant, ainsi qu'une question supplémentaire. D'autres questions supplémentaires peuvent être posées suivant un ordre déterminé par le *Speaker*, qui alterne entre majorité et opposition, mais selon une coutume assez aléatoire, qui consiste pour les membres de la Chambre à se lever pour attirer l'attention du président (« *catching the Speaker's eye* »). Lorsqu'il estime que le nombre de questions supplémentaires est suffisant, le *Speaker* appelle la question suivante. L'organisation de la séance de questions dépend donc du *Speaker*. Quinze à vingt questions sont posées par jour.

Une deuxième procédure est appelée « *questions urgentes* ». Avant la session 2002/2003, la procédure est connue sous le nom de « *private notice questions* ». Le *MP* doit faire parvenir la question avant 11h30 le lundi, 10h les mardi et mercredi et 8h15 le jeudi (*Standing Order n° 21*). Le *Speaker* doit déterminer si la question a effectivement un caractère d'urgence et si le sujet est d'intérêt public. Le ministre est immédiatement informé, et la séance de questions urgentes a lieu après le *Question Time*.

Ensuite, les « *topical questions* » ont été introduites lors de la session 2007/2008 à la suite d'une proposition de la commission pour la modernisation de la Chambre des communes⁷, afin de permettre au gouvernement de réagir directement aux événements de la journée ou très récents. La procédure est mise en place pour la première fois le 12 novembre 2007⁸. Ces questions peuvent être posées aux ministres sans être déposées à l'avance (« *without notice* »), lors des quinze dernières minutes d'une séance de questions.

Office, et dont l'usage impose qu'elles soient traitées en une semaine. Il s'agit enfin des questions prioritaires, ou « *à réponse écrite un jour déterminé* » (« *questions for a written answer on a named day* »), qui imposent une date au ministre compétent pour répondre, entre trois et dix jours (de séance) plus tard. Les questions peuvent parvenir au *Table Office*, ou, à la différence des questions orales, directement au ministère concerné.

⁶ Le 9 février 1721 (*Parliamentary History of England*, vol. 7 (1714-1722), col. 1709).

⁷ *Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, Revitalising the Chamber, The role of the backbench Member, First report session 2006/2007*, 20 juin 2007, HC 337, page 28.

⁸ *Hansard* HC Deb. vol. 467, col. 392.

Par ailleurs, depuis le 23 janvier 2003⁹ à *Westminster Hall*¹⁰, la procédure des « *cross-cutting questions* » permet d’interroger plusieurs ministères compétents sur un sujet. Quatre séances par session doivent leur être consacrées¹¹. À la Chambre des Lords, une procédure importante de questions existe sous la forme des « *unstarred questions* »¹² (avant la session 2006/2007) puis « *questions for short debate* ». Il s’agit d’une question à un membre du gouvernement qui donne lieu à un débat. Elle se distingue d’une motion car il n’y a pas de droit de réponse. Ce type de débat a lieu en dernier lors d’une séance¹³.

Finalement, les questions orales représentent un temps fort de la démocratie britannique et requièrent la présence physique des membres des Chambres et du gouvernement. Il en est de même s’agissant du travail des commissions parlementaires de contrôle (*Select Committees*), lesquelles ne se réunissent et ne mènent des auditions qu’en personne.

C’est pourquoi la crise sanitaire représente un défi particulier en ce qui concerne la continuité de la mission de contrôle des commissions ou du travail législatif. Mais au-delà de ces aspects pratiques, d’importantes questions théoriques sont également soulevées par la modification et l’adaptation des procédures parlementaires.

1. La suspension des Chambres et le travail des commissions de contrôle

Le 23 mars 2020, le Premier ministre Boris Johnson a annoncé les principales mesures de confinement (fermeture des commerces non-essentiels, restriction des évènements publics notamment). Le projet de loi subséquent est examiné et adopté par la Chambre des communes le 23 mars¹⁴, par la Chambre des Lords les 24 et 25 mars¹⁵, et reçoit l’assentiment royal dans la foulée¹⁶. Durant ces trois jours, les Chambres ont adapté leurs procédures afin de respecter une distanciation physique entre leurs membres : la présence est réduite au sein des Chambres et le vote est réalisé en petits groupes ; les procédures se tenant à *Westminster Hall* sont stoppées jusqu’à nouvel ordre. Le

⁹ *Hansard* HC Deb. vol. 398, col. 143 WH.

¹⁰ Il s’agit d’une sorte de seconde Chambre des communes, aménagée en hémicycle afin d’atténuer les affrontements politiques. Même si la participation est assez faible (de 10 à 12 *MPs*, le *quorum* étant fixé à 4), les débats organisés dans cette annexe permettent aux parlementaires de discuter de certains sujets en dehors de la pression gouvernementale et médiatique.

¹¹ La procédure est la suivante : plusieurs membres du gouvernement sont présents. Une première question est posée et le ministre compétent répond. Le parlementaire ayant posé la question peut poser une question supplémentaire et le ministre ayant répondu initialement, ou un autre ministre, peut répondre. Le président de la Chambre appelle ensuite d’autres parlementaires à poser des questions, notamment, des membres de l’opposition. L’auteur de la question initiale peut aussi poser une question supplémentaire. Cette nouvelle procédure n’est pas une série de mini-débats, et chaque intervention doit être courte et aller directement à l’essentiel.

¹² Questions non marquées d’une étoile sur l’ordre du jour. Les questions marquées d’une étoile ont pour but de requérir une information, sans débat.

¹³ Le débat dure alors 1h30.

¹⁴ *Hansard* HC Deb. vol. 674, col. 176.

¹⁵ *Hansard* HL Deb. vol. 802, col. 1794.

¹⁶ *Hansard* HL Deb. vol. 802, col. 1794.

25 mars, les Chambres décident de suspendre leurs travaux (*recess*¹⁷) pour les vacances de Pâques, au lieu du 31 mars comme cela était initialement prévu. Les Chambres ne se réuniront à nouveau que le 21 avril.

Pendant cette période, seules les commissions de contrôle continuent leurs travaux à distance ([lettre](#) du *Speaker* de la Chambre des communes du 27 mars 2020). Les membres des *Select Committees* peuvent ainsi procéder par e-mail, appels, ou visioconférence via la plateforme *Zoom*, à la condition que le secrétaire de la commission (*Committee Clerk*) soit mis en copie de chaque communication écrite et que le système de communication soit approuvé par le service en charge du numérique (*Parliamentary Digital Service*).

Le 8 juin 2020, la [décision](#) est prise de poursuivre les travaux à distance jusqu'au 17 septembre.

2. Le travail législatif

S'agissant du travail législatif, à l'issue de la suspension de Pâques, deux motions sont débattues à la Chambre des communes, relatives à l'hybridation de la procédure et au vote à distance, et adoptées le 22 avril¹⁸. L'hybridation signifie que le nombre maximum de députés physiquement présents ne peut excéder 50. Jusqu'à 120 autres *MPs* peuvent assister au débat ou poser des questions *via* la plateforme *Zoom*, et des votes à distance peuvent être organisés. Une liste des affaires « substantielles » ou « essentielles » soumises à l'hybridation est adoptée (il s'agit des débats sur les projets de loi et de leur adoption, des questions aux ministres et des déclarations ministérielles, par opposition au « *non-essential business* », qui peut être reporté).

En application de ces nouvelles règles, un vote à distance historique se tient le 12 mai¹⁹. Certes, la motion débattue n'a qu'une portée limitée (elle fait suite à un débat général sur la Covid-19), mais il s'agit de la première forme de vote à distance à la Chambre des communes. Cette hybridation s'est appliquée jusqu'au 2 juin (les travaux des Chambres étant à nouveau suspendus entre le 20 mai et le 2 juin).

Le 2 juin 2020²⁰, l'hybridation est abandonnée à la Chambre des communes au profit d'un retour physique des députés soumis aux règles de distanciation, dont certains présentant des risques médicaux peuvent être exemptés. Ceux-ci peuvent désigner un collègue qui alors votera par

¹⁷ Chaque Parlement (c'est-à-dire la période entre deux élections législatives) est divisé en sessions. Jusqu'en 2010, une session commençait en novembre pour finir à la fin du mois d'octobre de l'année suivante, puis la date de fin de session a été fixée au printemps (avril ou mai) à partir de 2010. Durant ces périodes, un certain nombre de « vacances » sont déterminées, pendant lesquelles les séances du Parlement sont ajournées, c'est-à-dire qu'il ne siège pas. Ces « vacances » sont communément appelées « *recess* », bien que le terme s'applique strictement aux périodes pendant lesquelles la session du Parlement est prorogée. Après chaque session, le discours de la Reine (« *Queen's speech* ») marque le début de la nouvelle session. La période de « *recess* » au sens strict désigne le moment entre deux sessions, entre la prorogation, qui marque la fin de la session, et la tenue du discours de la Reine. La prorogation peut également être prononcée avant une dissolution de la Chambre des communes.

¹⁸ *Hansard* HC Deb. vol. 675, cols. 80 et 88.

¹⁹ *Hansard* HC Deb. vol. 676, col. 218.

²⁰ *Hansard* HC Deb. vol. 676, col. 757.

procuration, grâce à une extension des cas prévus par la résolution du 28 janvier 2019. Ces nouvelles règles sont adoptées justement en appliquant la distanciation physique : une longue file de *MPs*, à une distance de deux mètres les uns des autres, s'étend sur plusieurs centaines de mètres à travers le jardin jusqu'à l'extérieur du bâtiment afin de procéder au vote des motions. L'abandon du Parlement virtuel est néanmoins fortement décrié par l'opposition, qui dénonce une mesure précipitée et risquée, mais aussi discriminatoire envers les *MPs* atteints de pathologies. Ces députés sont relativement nombreux, car le 21 juillet²¹, la liste des députés concernés comprend près de 200 noms, soit près d'un tiers de l'effectif de la Chambre. Les opposants à l'abandon du Parlement virtuel s'insurgent également de la venue en séance du ministre Alok Sharma, présentant des signes de fièvre et de malaise physique lors de la deuxième lecture du *Corporate Insolvency and Governance Bill* le 3 juin 2020. Celui-ci sera finalement testé négatif à la Covid-19, mais l'image du ministre manifestement extrêmement fatigué et en sueur au pupitre marquera les esprits.

En ce qui concerne la Chambre des Lords, les procédures virtuelles ont été appliquées dès le début du confinement, *via* la plateforme Teams. Depuis le 8 juin²², la Chambre utilise une procédure hybride. Ceci signifie que trois pairs au minimum et trente pairs au maximum peuvent être physiquement présents au sein de la Chambre, contre 50 membres présents virtuellement s'ils se sont précédemment inscrits pour le point de l'ordre du jour concerné. Le vote à distance continue à s'appliquer, contrairement à la Chambre des communes. Un [guide](#) des procédures hybrides a été émis par le *Procedure and Privileges Committee* de la Chambre le 5 juin 2020.

3. Les questions théoriques soulevées par la modification des procédures parlementaires

Au-delà des problématiques pratiques posées par l'hybridation des procédures pendant la période de crise sanitaire, de nombreuses questions théoriques ont été soulevées à l'occasion de ces modifications du droit parlementaire.

En premier lieu, la procédure de modification du droit parlementaire elle-même est digne d'intérêt. Certains aspects de la procédure parlementaire ne nécessitent pas de modification formelle des règlements des Chambres (*Standing Orders*²³) : il s'agit par exemple de la réduction de la présence dans la Chambre. Dans ce cas, un simple accord informel entre les partis suffit. Néanmoins dans d'autres cas, une modification formelle des *Standing Orders* est nécessaire, c'est-à-dire une modification par une majorité de la Chambre elle-même. Afin de procéder plus aisément aux changements requis, la motion du 22 avril²⁴ portant organisation du Parlement hybride attribue au *Speaker* des pouvoirs inédits, dénommés « *Henry VIII powers* » en référence à l'autoritarisme du souverain, lui permettant d'adopter des *Temporary Orders* nécessitant seulement l'accord du *Leader*

²¹ *Hansard* HC Deb. vol. 678, col. 2129.

²² Motion votée le 4 juin 2020, *Hansard* HL Deb. vol. 803, col. 1449.

²³ Il s'agit de normes écrites adoptées sans procédure particulière par la Chambre concernant la procédure devant elle, notamment la conduite des débats, mais aussi la discipline de ses membres.

²⁴ *Hansard* HC Deb. vol. 675, col. 75.

of the House²⁵. En outre, la motion crée une nouvelle modalité d'organisation des travaux parlementaires, s'apparentant à celle d'un « Bureau » : les *leaders* des trois principaux partis²⁶ peuvent ainsi décider de l'ordre du jour de la Chambre, en lieu et place de la Chambre elle-même.

Ceci confirme, en deuxième lieu, que les droits des parlementaires qui ne font partie ni de la majorité ni des principaux partis d'opposition²⁷ (*backbenchers*) ont été fortement réduits. C'est le cas notamment pour ce qui concerne l'inscription des propositions de loi à l'ordre du jour : cette procédure est très contraignante en temps ordinaire et a été jugée comme « *non-essential parliamentary business* » pendant la crise, ce qui rend la situation du parlementaire isolé encore plus complexe.

Rappelons que le *Standing Order n°14* prévoit que les affaires gouvernementales ont priorité lors de chaque séance. Le *Standing Order n°27* prévoit par ailleurs un droit pour les ministres d'organiser de façon discrétionnaire l'ordre du jour des affaires gouvernementales.

Le *Standing Order n°14* réserve vingt jours aux *leaders* de l'opposition (« *opposition days* »), et treize autres aux propositions des parlementaires, lors desquels les sujets choisis par ceux-ci sont prioritaires par rapport à l'ordre du jour gouvernemental. Ainsi, treize vendredis par sessions sont réservés à l'examen de ces textes (de 9h30 à 14h30). En pratique, les sept premiers vendredis sont consacrés à la deuxième lecture des propositions, les six derniers aux autres étapes de la procédure et à l'examen des amendements des *Lords*. Le texte d'un *MP* se trouvant dans une position inférieure à la septième place est donc dans une situation défavorable. Deux possibilités existent alors.

Si le texte appelé en premier n'est pas particulièrement controversé, la proposition peut être examinée dans le temps restant.

Dans les autres cas, le *MP* peut voir sa proposition examinée en deuxième lecture sans débat à 14h30. La procédure est alors la suivante : le clerc annonce les propositions, et lorsqu'un *MP* crie « objection » lors de l'annonce d'un texte, celui-ci ne peut être étudié en deuxième lecture. L'auteur de la proposition doit alors déterminer un autre vendredi, et pendant l'intervalle de temps dont il dispose, convaincre les membres de la Chambre de l'intérêt de son texte. L'objection est souvent prononcée par un *MP* de la majorité, et si le gouvernement n'appuie pas le texte, les chances que la proposition soit examinée sont infimes. Enfin, le gouvernement peut attribuer du temps supplémentaire un autre jour que le vendredi pour l'examen d'une proposition d'un *MP* lorsqu'il l'estime nécessaire. En pratique, cette opportunité est rarement donnée aux membres de la Chambre.

Ainsi, trois procédures s'offrent au *MP* désireux d'introduire une proposition de loi dénommée *private member's bill*.

²⁵ Ministre chargé des relations avec le Parlement

²⁶ Parti conservateur, Parti travailliste et *Scottish National Party*.

²⁷ En vertu du *Standing Order n°14*, 20 jours de séance sont réservés à l'opposition, qui fixe l'ordre du jour en priorité. Bien que seule l'opposition officielle (*Her Majesty's Most Loyal Opposition*) soit théoriquement concernée, celle-ci attribue souvent gracieusement un peu de temps à un ou plusieurs autres partis n'appartenant pas à la majorité.

La première est celle du scrutin ou *ballot*, régie par le *Standing Order n°14*. Parmi 400 concurrents, vingt *MPs* désignés par le scrutin font la queue pour présenter leur proposition de loi et ont un avantage par rapport aux autres *MPs* qui introduisent un texte de manière autonome. Ce jour-là est organisé un tirage au sort des vingt propositions qui seront discutées les vendredis prévus à cet effet. Le parlementaire en charge du premier texte de chaque séance doit demander un vote de fermeture (« *closure* ») lors de la deuxième lecture avant 14h30, afin d'éviter que ses opposants ne le démantèlent lors des débats. Si les opposants maîtrisent le débat jusqu'à cette heure sans que la question ne soit votée, l'examen du texte est alors ajourné. Le *Speaker* vérifie seulement que les débats sur le texte ont été suffisants avant de le mettre aux voix. Ceci assure que la proposition est transmise à une commission permanente. Une fois cette étape passée, les propositions n'ont aucun droit particulier de priorité par rapport aux autres textes.

La majorité des autres propositions sont présentées selon les procédures des *Standing Orders n°57*²⁸ et 50 (selon la procédure ordinaire, tout membre de la Chambre peut présenter une proposition de loi tant que son but principal n'est pas la création d'une charge publique) et *n°23* (« *Ten minute rule* »²⁹) après le tirage au sort. Lors des vendredis prévus à cet effet, la priorité revient aux textes dont l'examen est le plus avancé³⁰, qu'il s'agisse des textes tirés au sort ou des autres propositions de loi³¹. Notons enfin qu'une proposition d'un *Lord* ayant réussi toutes les étapes à la Chambre haute doit être endossée par un *MP* pour pouvoir être examinée par les Communes, mais qu'en général, elle ne sera étudiée qu'après les propositions des membres de la Chambre basse. Ainsi, les propositions des *Lords* connaissent rarement le succès.

Déjà peu enviable, le sort des *backbenchers* ne s'améliore pas pendant la crise sanitaire : le calendrier de présentation des propositions de loi, s'étalant initialement du 13 mars au 10 juillet, a été repoussé plusieurs fois, et est dorénavant fixé à partir du mois de septembre, car la présentation de ces textes n'a pas été considérée comme faisant partie de l'« *essential business* ». La question de la garantie des droits des *backbenchers* est ainsi posée.

En troisième lieu, l'effectivité du contrôle parlementaire a été remise en question. Notamment, certains droits de l'opposition ont dû être mis à l'écart pour des raisons pratiques, comme la tenue des « *opposition days* », qui n'ont pas eu lieu entre le 4 mars³² et le 15 juillet 2020³³, alors que leur

²⁸ Le *Standing Order n°57* prévoit une présentation ordinaire (« *ordinary presentation* ») de textes après l'examen des propositions admises au *ballot*, ce qui implique que ces textes ne sont presque jamais débattus faute de temps. Ils portent en général sur des sujets peu controversés.

²⁹ La règle des « *10 minutes* » (« *Ten Minute Rule* ») est prévue par le *Standing Order n°23*, pour des textes ayant un impact moindre sur la législation que les propositions soumises au *ballot*. Il s'agit en effet d'attirer l'attention sur un sujet ou sur la nécessité de réviser une législation. L'auteur de la proposition peut alors la défendre dans un bref discours * auquel un opposant peut répondre, lors des séances du mardi et du mercredi après les questions. Lorsque la Chambre vote en faveur du texte, il est admis à passer en première lecture. Le dépôt du texte ne peut avoir lieu avant le 5^e mercredi de la session, et pas avant 10 heures 15 jours de séance avant le jour prévu pour le présenter (ce qui concrètement représente en général 3 semaines). Les parlementaires sont en concurrence pour présenter leurs textes, et la règle est que le premier arrivé est le premier inscrit, même si certaines règles tacites de priorité sont observées.

³⁰ Dans l'ordre : examen des amendements des *Lords*, 3^e lecture, étape du rapport, passage en commission, et 2^e lecture.

³¹ Parfois, le gouvernement « offre » des textes à certains de ses *MPs*, lorsqu'il n'a pas trouvé le temps de les inscrire à l'ordre du jour par exemple.

³² *Hansard* HC Deb. vol. 672, col. 903.

³³ *Hansard* HC Deb. vol. 678, col. 1523.

rythme habituel est d'une séance par mois. Il en est de même de la procédure des « *topical questions* », laquelle a été totalement interrompue car il n'est pas possible de garantir la présence du ministre destinataire de la question ce jour-là. De même, les travaux de *Westminster Hall*, ont été suspendus jusqu'à nouvel ordre, alors que cette assemblée est censée représenter un lieu de débat moins passionné que la Chambre des Communes elle-même, fortement soumise aux pressions politiques. La Chambre des Lords, en dépit de son caractère non-démocratique, représente un frein solide au pouvoir de la majorité, et est fortement limitée par l'hybridation des procédures qui ne permet qu'à un nombre réduit de pairs de participer.

En dernier lieu, l'effectivité de la discipline partisane est également problématique. Considérée comme un « cauchemar » pour les *whips*, la dispersion des parlementaires sur l'ensemble du territoire permise par le vote par procuration rend leur travail beaucoup plus difficile. Les *whips* sont chargés de la discipline au sein de leur parti, et spécialement de s'assurer de celle-ci lors des votes importants, notamment les *three-line-whip* (vote désigné comme de première importance par le chef du groupe parlementaire). Lorsque les *whips* ne peuvent plus croiser les députés dans les couloirs de *Westminster*, il est plus compliqué de s'assurer personnellement de leur vote. Le manque de discipline partisane ne pose actuellement pas de problème drastique car les textes en discussion ne sont pas de premier ordre, mais on pense aux difficultés qu'il pourrait entraîner lors de votes plus importants, relatifs au *Brexit* par exemple. En outre, les *whips* participent à la fixation de l'ordre du jour lors d'une négociation informelle (« *usual channels* »³⁴) nécessitant une réunion physique. Les *usual channels* virtuels n'ont sans doute pas la même souplesse ni la même efficacité lorsqu'elles sont organisées à distance.

Finalement, le Parlement britannique a pu réagir face aux exigences sanitaires et adapter ses procédures afin d'assurer une continuité minimale de ses travaux. Néanmoins, certaines subtilités de la procédure et de nombreuses modalités du contrôle parlementaire au Royaume-Uni ont été mises de côté lors de la pandémie. Certes, le droit parlementaire moderne s'est forgé en plusieurs siècles, mais une crise qui s'inscrit dans la durée pourrait aussi remettre en cause les traditions et usages en raison de l'impérieuse nécessité. L'effectivité du contrôle démocratique est néanmoins en jeu, et en l'absence de Constitution formelle, les normes du droit parlementaire permettant aux Chambres de représenter un contrepoids face au gouvernement pourraient être remises aisément en question.

³⁴ Expression désignant les relations informelles entre les *whips* des différents partis et les *leaders* de la majorité et de l'opposition. Il s'agit des arrangements et compromis relatifs au déroulement de la procédure parlementaire. Souvent dénoncée par les *backbenchers*, cette collaboration évite dans une certaine mesure les affrontements et accélère le processus législatif.