

# Parlements et états de crise en Europe au regard de la pandémie : vers un nouveau paradigme de l'action et de l'information

Tirana, Assemblée Nationale de la République d'Albanie, 26 novembre 2021

Pr. **Philippe Poirier** (Hab. PhD.)

Titulaire de la Chaire de recherche en études parlementaires

<http://chaireparlementaire.uni.lu>

Directeur d'études du Master en études parlementaires

<http://mep.uni.lu>



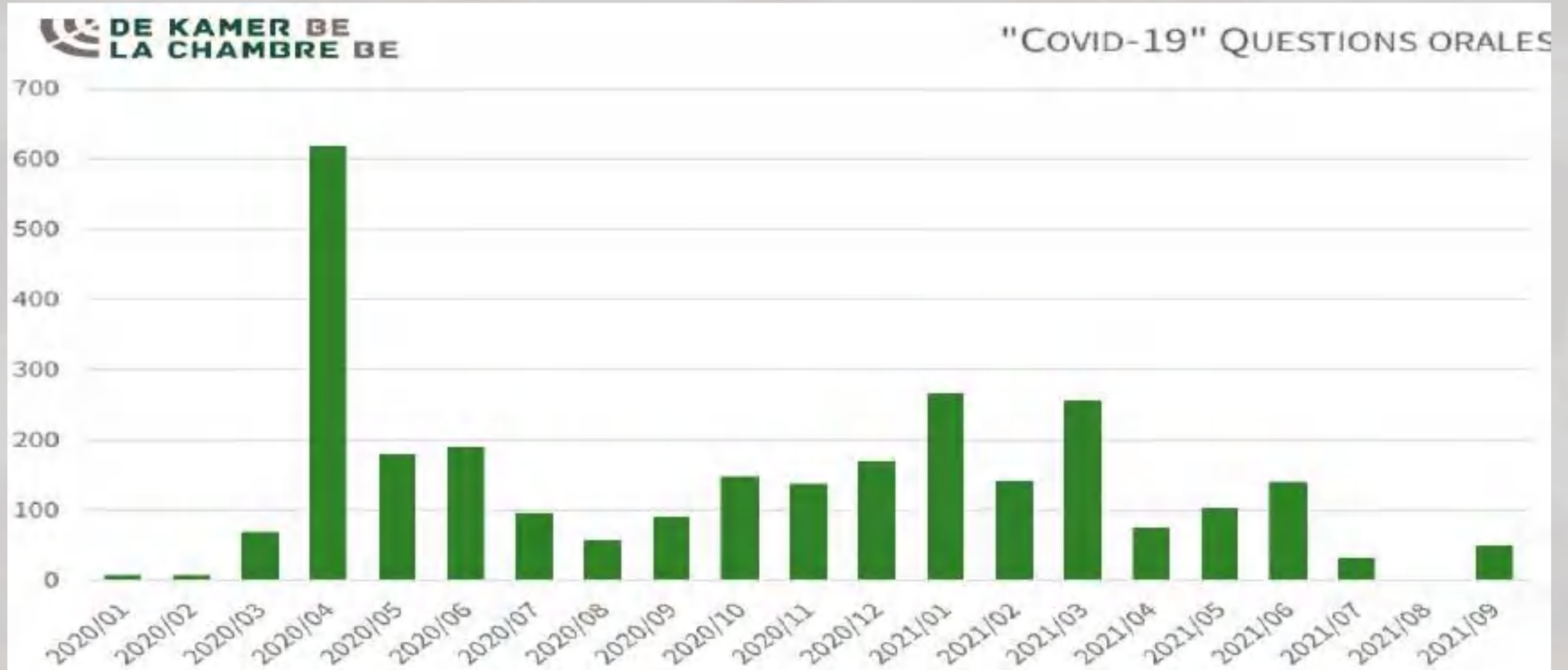
*« Nous avons toujours une ancre qui tient ferme aussi longtemps qu'on ne la brise pas soi-même : c'est le sentiment du devoir ».*

Ivan Tourgueniev / Scènes de la vie russe, 1858

Les Parlements ne sont respectés que lorsqu'ils utilisent les pouvoirs constitutionnels qui leur sont dévolus.  
La pandémie aurait été marquée par un renoncement partiel de l'exercice desdits pouvoirs.

# Le temps de la pandémie, le temps des parlements ?

Rapport d'activités 2020-2021- Chambre des Représentants de Belgique



# Le temps de la pandémie, le temps des parlements ?

Rapport d'activités 2020-2021- Chambre des Représentants de Belgique



# Les questions de recherche

Les enjeux et les acteurs de la définition de la Crise ?

Les prérogatives constitutionnelles du Parlement ont-elles été respectées ?

Le rôle du Parlement vis-à-vis du Gouvernement a-t-il changé de manière significative ? Un parlementarisme rationalisé renforcé ?

Les conditions et portées de l'adaptabilité de l'administration parlementaire à la crise

La question de la sécurisation du travail parlementaire. La portée de l'usage des visioconférences

La question de la lisibilité du travail du Parlement et de l'interaction avec la société et les groupes d'intérêt

La capacité de traitement de l'information scientifique

# Source des données primaires : 4 exemples parmi les



Constitution du Luxembourg &  
Règlement de la Chambre des Députés,  
2021  
Projet de réforme constitutionnelle,  
septembre 2021  
Lois COVID 2020-2021  
Rapport d'activités 2019-2021



Grundgesetz für die Bundesrepublik  
Deutschland &  
Geschäftsordnung des Bundestages,  
2021  
Loi sur les députés 2021  
Lois COVID 2020-2021  
Rapport d'activités 2019-2021



La Constitution belge & Règlement de la  
Chambre des représentants, 2021  
Lois COVID 2020-2021  
Rapport d'activités 2019-2021



Constitution de la Vème République &  
Règlement de l'Assemblée Nationale, loi  
organique 2021  
Lois COVID 2020-2021  
Rapport d'activités 2019-2021



Etude du Service de recherche du  
Parlement européen- décembre 2020  
Base de données PARLINE &  
Publications- 2021  
Observatoire des situations d'urgence  
dans les états membres de la  
Commission de Venise- septembre 2021

# Trois voies pour comprendre les Parlements au regard de la pandémie



Reconfigurations des démocraties et des processus de décision



Des relations avec les Gouvernements coopératives, procédurales, conflictuelles ou d'abaissement selon la force originelle du parlementarisme rationalisé



Parlements : acteurs la démocratie procédurale, normative, délibérative et de la Gouvernance par le consensus, la l'enquête, la publicisation, la contrainte, la multi-surveillance & l'information

# Méthodologies retenues pour l'analyse



Néo-institutionnalisme historique



Néo-institutionnalisme sociologique



Néo-institutionnalisme discursif



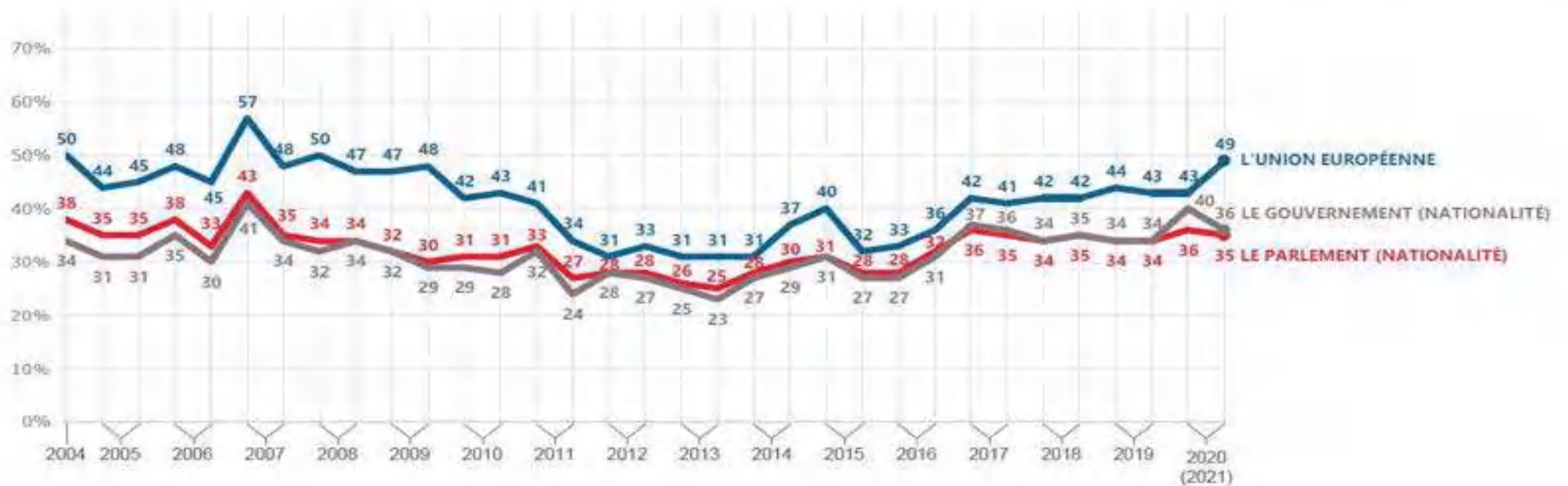
Néo-institutionnalisme rationnel



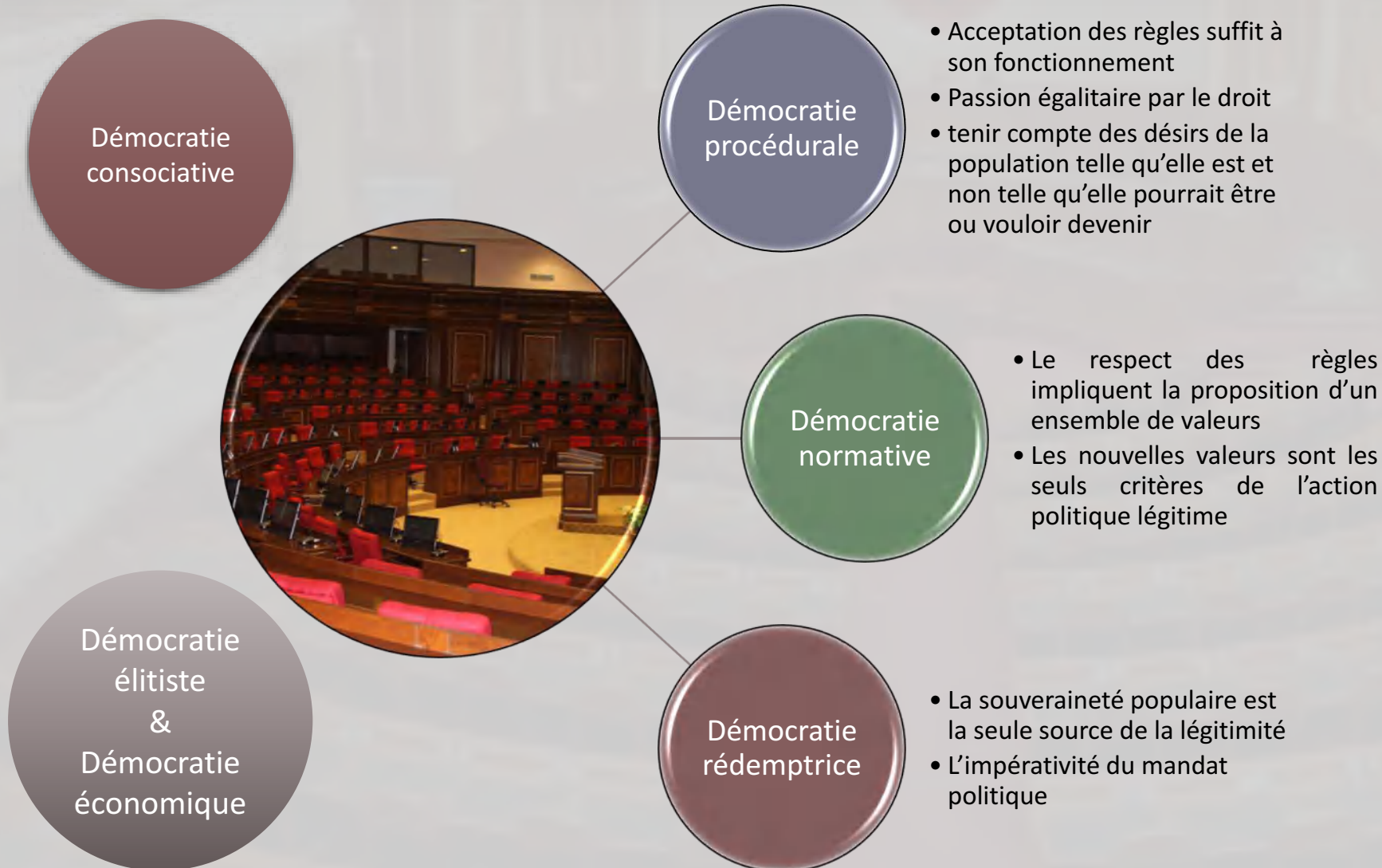
# 1/3 des Européens ont confiance dans leurs gouvernements & parlements avant, pendant et après les premières vagues de la pandémie

## Eurobaromètre Printemps 2021

**QA6b** Dans quelle mesure avez-vous confiance dans certaines institutions ? Pour chacune des institutions suivantes, avez-vous plutôt confiance ou plutôt pas confiance en elle ?  
 (% - UE - PLUTÔT CONFIANCE)

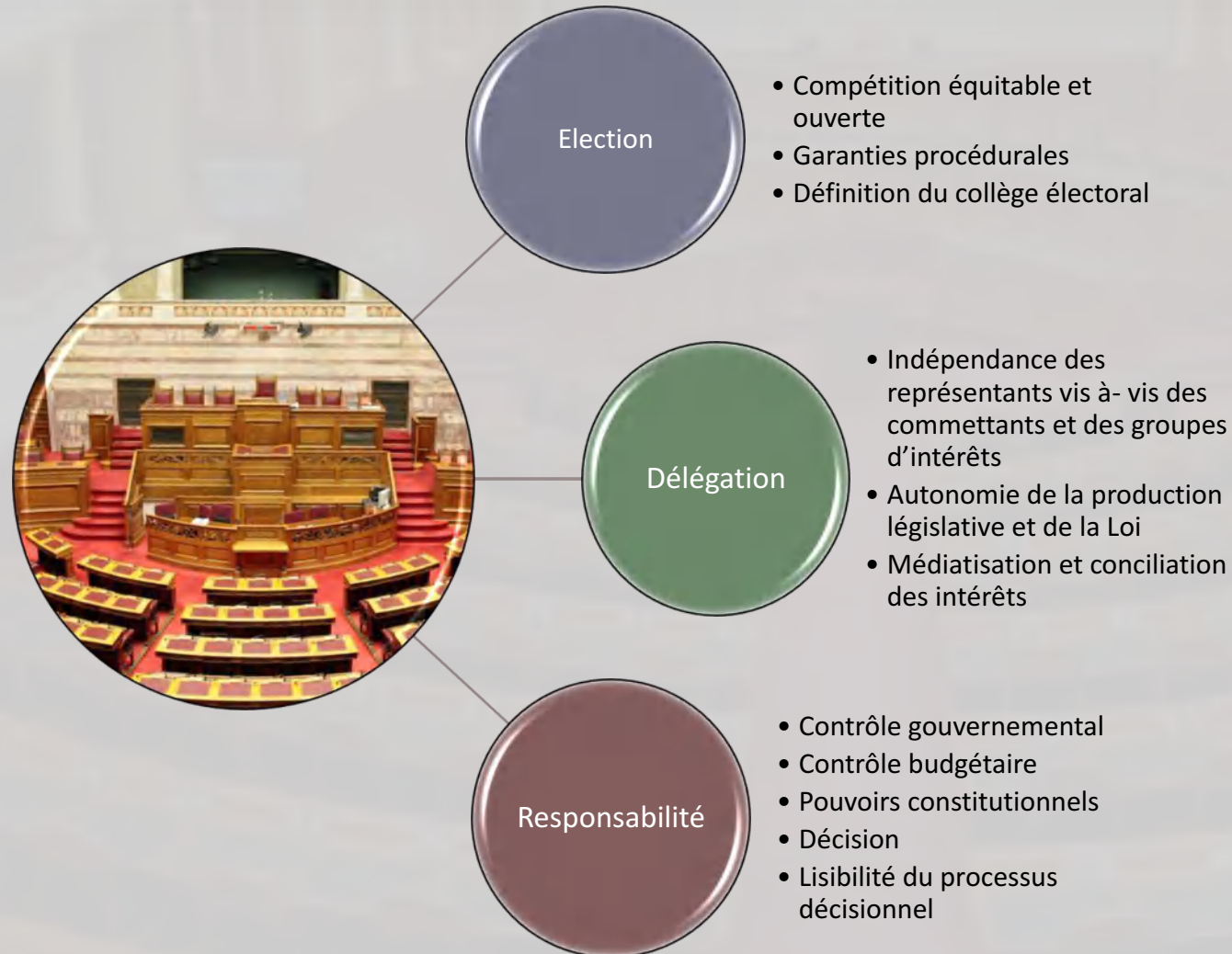


# 6 Conceptions de la démocratie qui cohabitent dans les 30 systèmes parlementaires de l'APF Europe



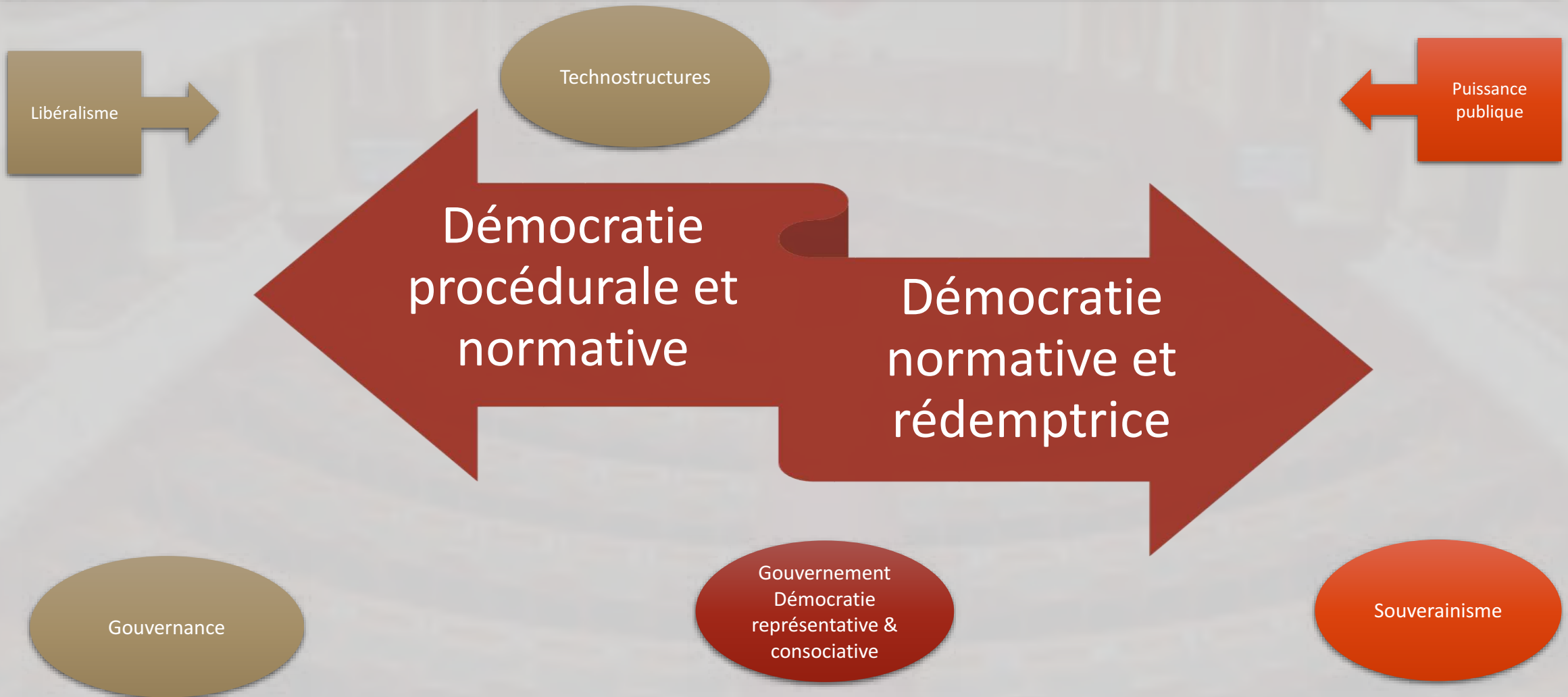
Les démocratie redemptrice et élitiste se sont renforcées avec la pandémie

# Démocratie représentative limitée dans ses fonctions de délégation et de responsabilité avec la pandémie



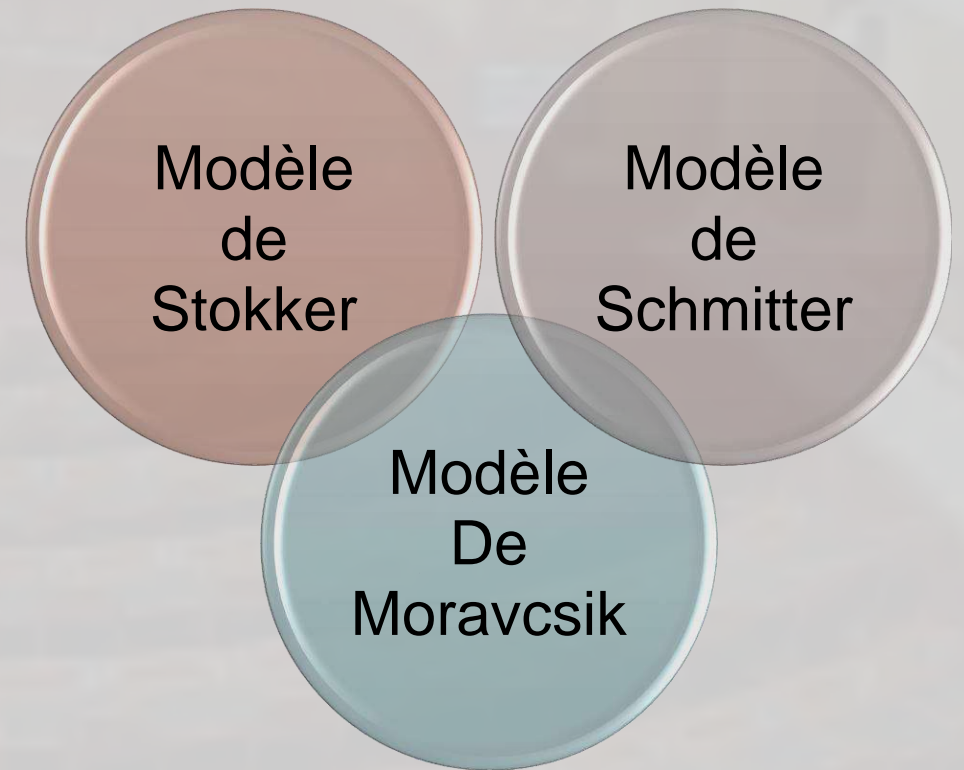
Contrôle de l'action gouvernementale s'est affaibli après le vote des états d'urgence et /ou Lois COVID

Tension permanente entre système actionnel et législatif qui a permis l'émancipation des exécutifs et renforcer les structures dites de gouvernance scientifique et administrative



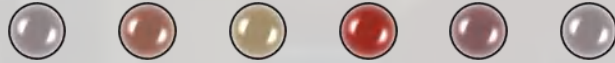
# La pandémie révèle à tous le nouveau régime politique : la Gouvernance qui remplace progressivement le Gouvernement représentatif

- I. La Gouvernance peut être définie comme un ensemble d'institutions et d'acteurs qui concourent à la définition et à l'énonciation du politique, sans pour autant que l'action de ces composantes soit totalement redevable du principe de légitimation démocratique.
- II. En d'autres termes, elle est souvent synonyme d'interdépendance entre les pouvoirs des institutions publiques associées à l'action collective mais elle fait aussi intervenir des réseaux d'acteurs privés.
- III. La Gouvernance ne constitue pas une privatisation de l'activité politique mais plutôt une concurrence et une complémentarité dans sa définition et son exécution entre des institutions publiques et des organisations privées. Cette concurrence peut exister aussi entre les institutions publiques elles-mêmes et particulièrement à différents niveaux de gouvernement (national, régional, local).

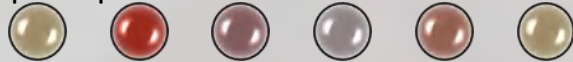


# Facteurs contribuant à l'abaissement de la démocratie représentative avant, pendant et après la pandémie...

Système d'information monopoliste au bénéfice des exécutifs



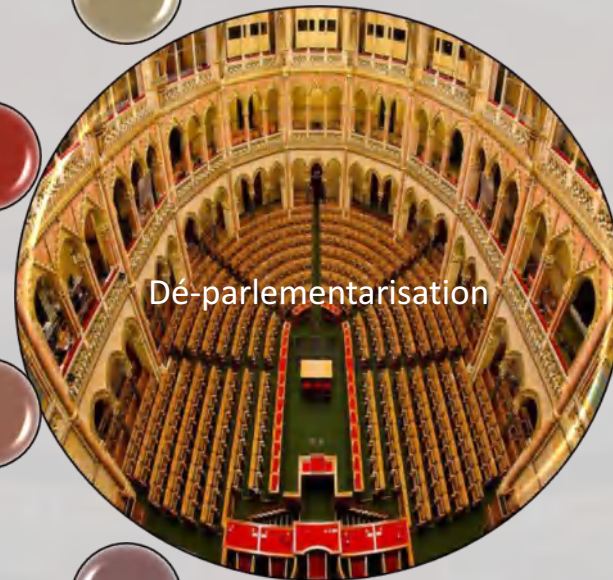
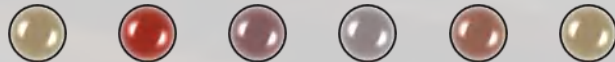
Fragmentation des acteurs dans la fabrication de la Loi et des politiques publiques



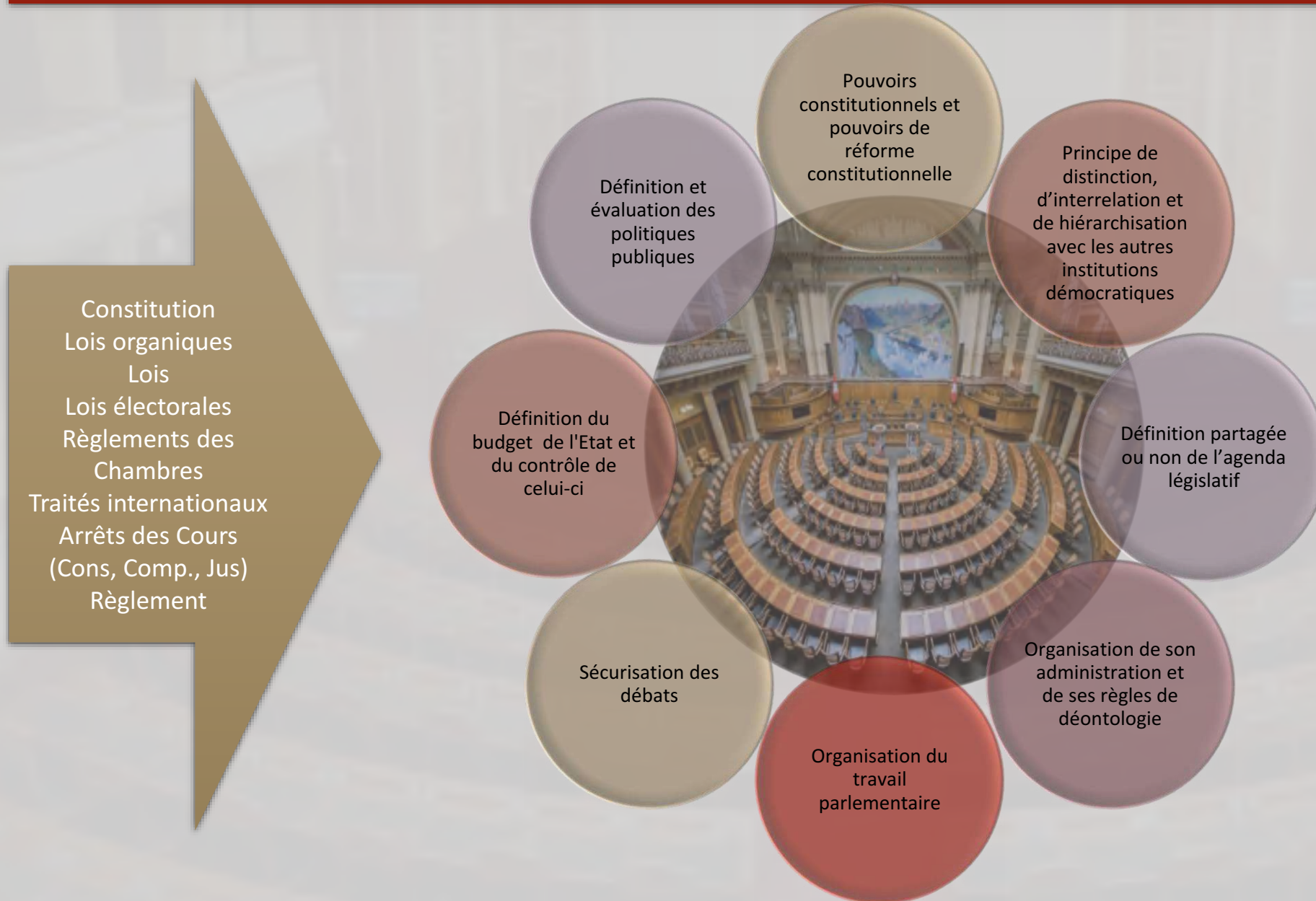
Externalisation accrue de l'exécution des politiques publiques



Technocratisation et/ou privatisation de l'évaluation



# Comprendre l'Autonomie parlementaire à l'aune de la pandémie



Les pouvoirs législatifs transmis aux exécutifs ne peuvent être que provisoires. La norme n'est pas le transfert mais la distinction des pouvoirs.

Observatoire des situations d'urgence dans les états membres de la Commission de Venise

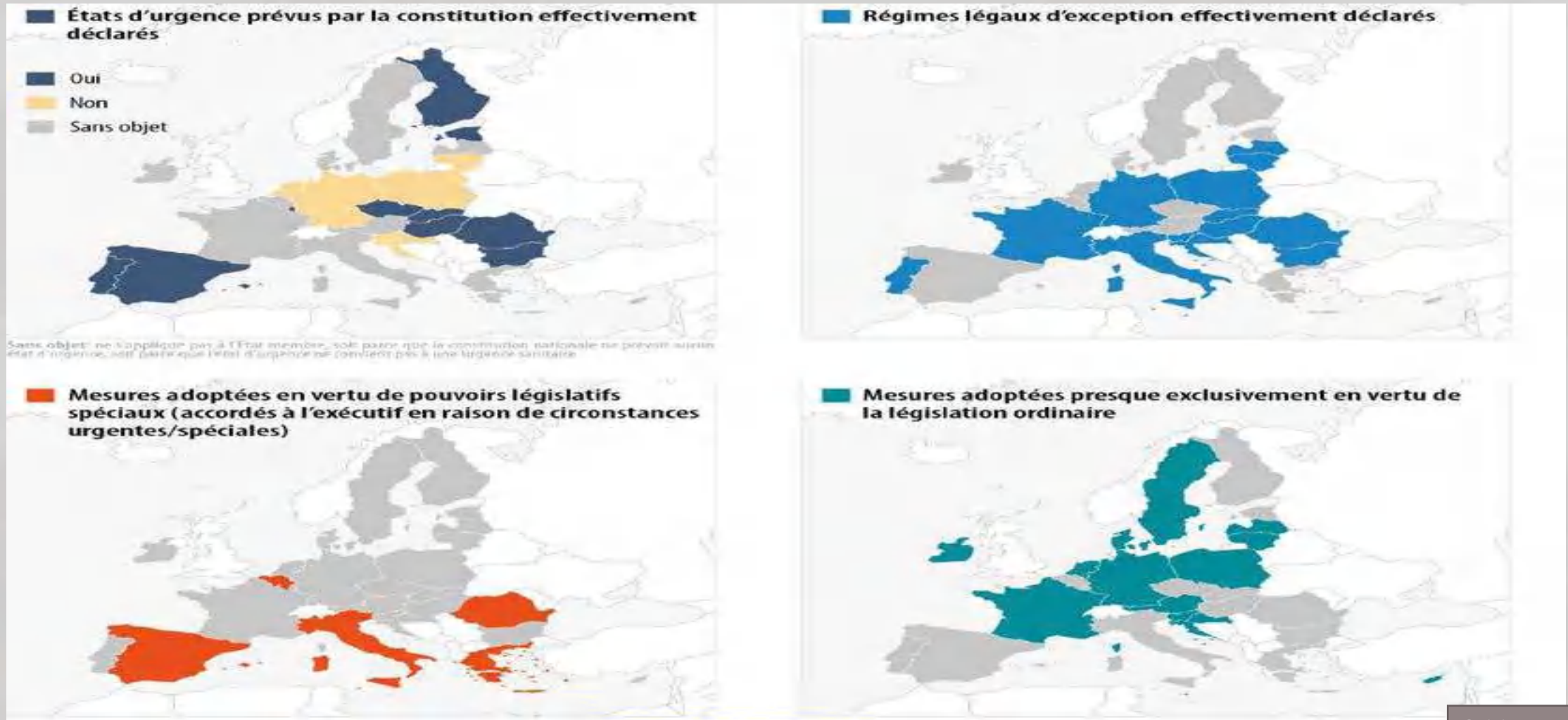
La Commission de Venise définit l' « état d'urgence comme étant une situation d'urgence impérieuse où, en raison de menaces extérieures ou intérieures, l'exercice normal des pouvoirs étatiques ne suffirait pas à surmonter la crise, ce qui rend nécessaire une concentration accrue et spéciale des pouvoirs entre les mains de l'exécutif.

Cette modification du fonctionnement de l'État doit, cependant, être considérée dans la perspective d'un retour à la normalité ».



# Les différents régimes constitutionnels et légaux de l'Europe des 27 pour la pandémie

Etude du Service de recherche du Parlement européen- décembre 2020



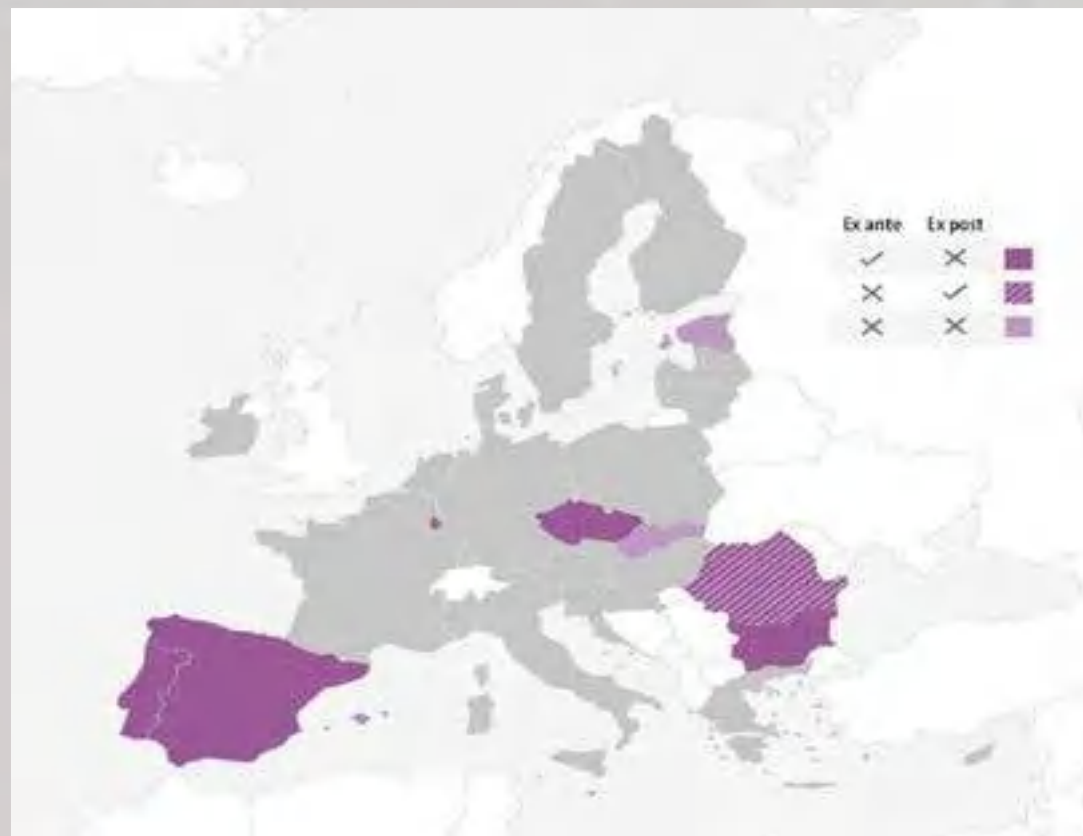
# Modalités du contrôle parlementaire I

Etude du Service de recherche du Parlement européen- décembre 2020

## Contrôle parlementaire sur la déclaration d'un état d'urgence



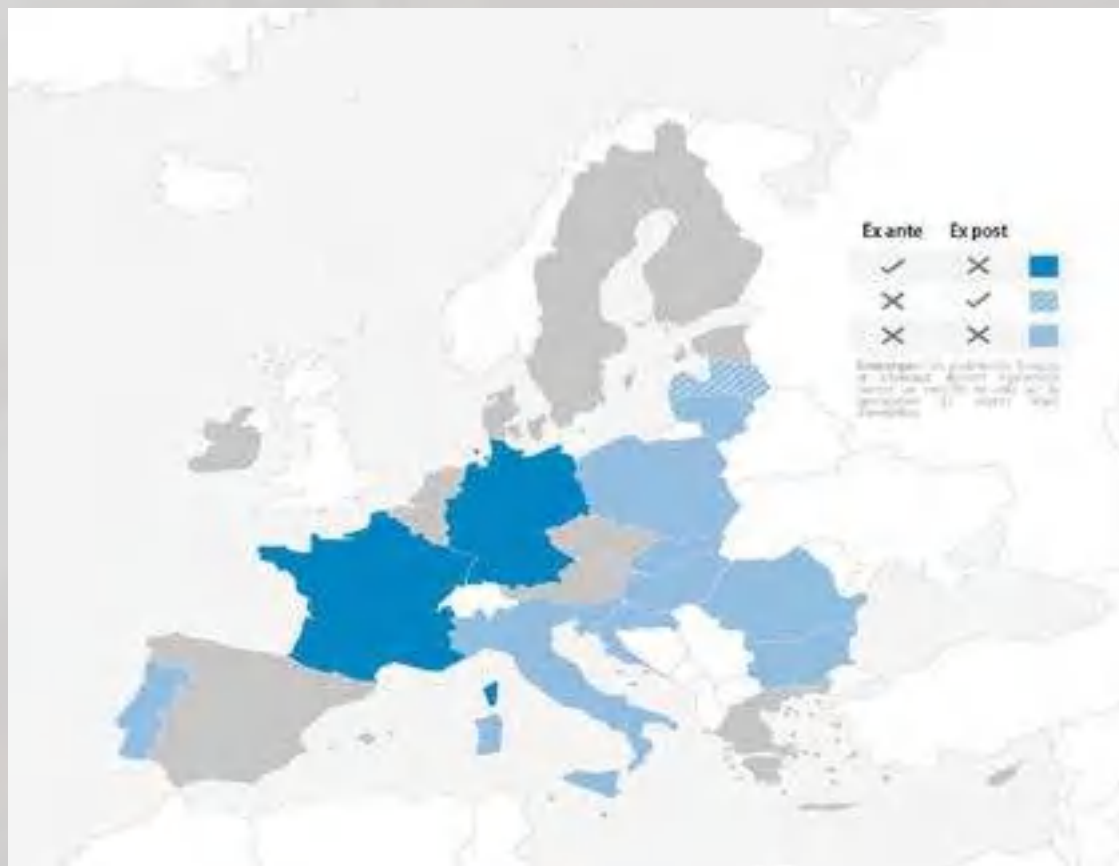
## Contrôle parlementaire sur la prorogation de l'état d'urgence



# Modalités du contrôle parlementaire I

Etude du Service de recherche du Parlement européen- décembre 2020

**Contrôle parlementaire dans les États membres qui ont déclaré un régime légal d'exception**



**Contrôle parlementaire sur l'exercice de pouvoirs spéciaux par l'exécutif**



# Dispositions constitutionnelles- un Etat de crise sous contrôle au Luxembourg

- I. Article 32 (4) de la Constitution : « En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc\*, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.
- II. Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.
- III. La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois. la Chambre des Députés devrait adopter une loi - avec une majorité qualifiée de deux tiers des 60 députés (avec 40 voix sur 60 députés).
- IV. Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.
- V. La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.»

# La Chambre des Députés et la Pandémie- Luxembourg



Anticipation & Collaboration

- Huit lois "COVID" votées en 2020 Couver-feu entre 23h et 6h, limitation du nombre des invités à 2 personnes du même ménage, fermeture des magasins, fermeture des restaurants et cafés, port du masque obligatoire etc.

Routinisation du travail parlementaire

- 60 Lois votées, 21 séances publiques organisées. et 200 Réunions en Commission en période de crise en 2020
- Hybridation de l'activité parlementaire et transfert provisoire du Lieu du Parlement lui-même

Démocratie consociative restaurée et Européanisation

- Déclaration Premier ministre et débats
- Le Président de la Chambre Fernand Etgen co-signe avec les présidents de six autres États européens une lettre réclamant une réponse ambitieuse de l'Union européenne face à la crise sanitaire.

La banalisation du contrôle parlementaire n'a pas empêché le renforcement du parlementarisme rationalisé par la monopolisation classique de l'information par le Gouvernement

# L'activité parlementaire en comparaison avant et pendant la pandémie. De la routinisation du travail parlementaire à 'usage privilégié des questions parlementaires.

Rapport d'activités 2020-2021- Chambre des Députés du Luxembourg

	2017-2018	2018-2019 *	2019-2020
Séances publiques	59	34	60
Commissions parlementaires	662	492	687
Projets de loi déposés	174	77	157
Propositions de loi déposées	4	10	18
Questions élargies	7	18	33
Questions parlementaires	740	1297	1679
Réponses aux questions parlementaires	744	1217	1650
Questions urgentes	43	79	190
Heures des questions au Gouvernement	7 heures et 63 questions	6 heures et 60 questions	7 heures et 75 questions

# Le Bundestag et la Pandémie- Allemagne



Démocratie combative et Gouvernement représentatif

- Path dependency des arrêts de la Cour constitutionnelle allemande qui assuré la fonctionnalité du Parlement
- Choix de l'action par la Loi au lieu des dispositions constitutionnelles d'urgence de la part du Gouvernement

Routinisation du travail parlementaire entre respect et apparence

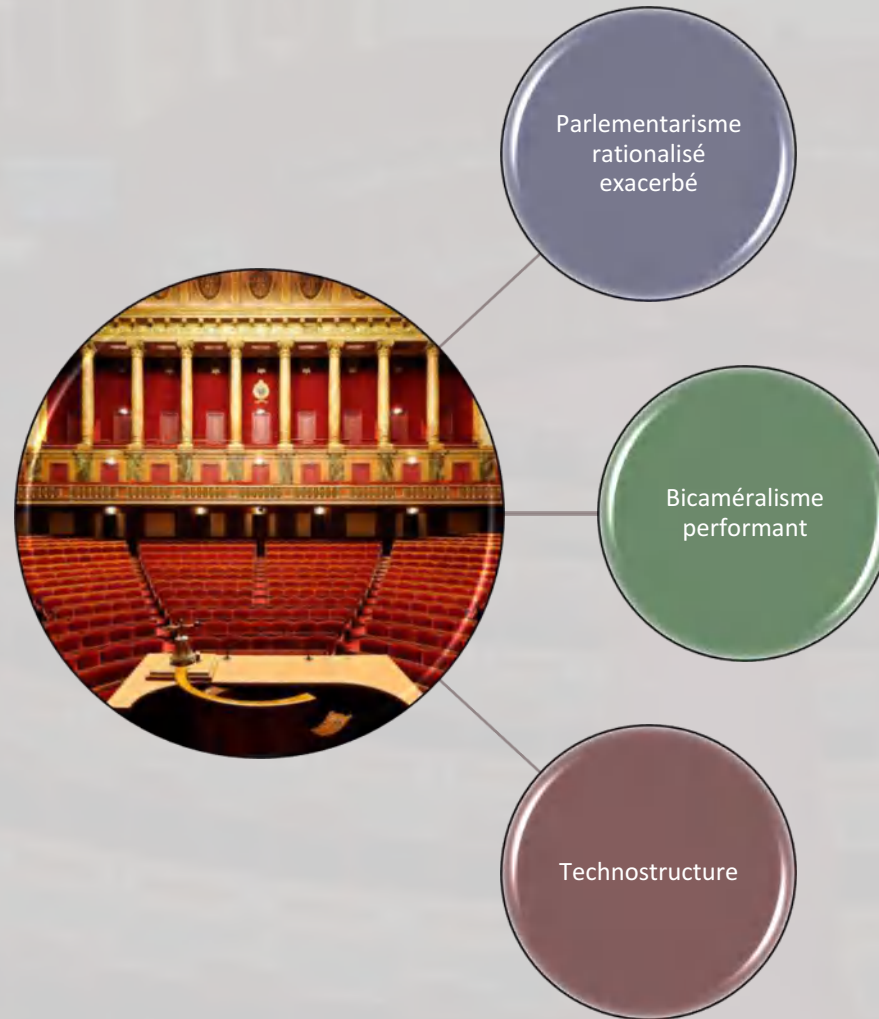
- Modification de la loi relative à la protection contre les infections votée le 25 mars 2020.
- La discussion la plus controversée n'a pas porté sur les mesures, mais sur l'étape suivante, à savoir le renforcement du ministère fédéral de la santé par la troisième loi sur la protection de la population en cas d'épidémie d'intérêt national, entrée en vigueur le 19 novembre 2020.

Nouvelles hiérarchisations dans le cadre de la Gouvernance à multiple niveaux

- Cette disposition indique qu'en cas de constat ou de soupçon d'infection, les « autorités compétentes » (à savoir les exécutifs des Länder) sont habilitées à prendre des « mesures de protection » proportionnelles et provisoires pouvant aller à l'encontre de certains droits fondamentaux.
- le Bundestag et le Bundesrat ont accordé une marge de manœuvre importante aux gouvernements régionaux au nom de la lutte contre la

La banalisation du contrôle parlementaire n'a pas empêché le renforcement du parlementarisme rationalisé par les limites constatés du Fédéralisme et l'augmentation progressive du domaine réglementaire et sa pérennisation

# L'Assemblée Nationale et la Pandémie- France

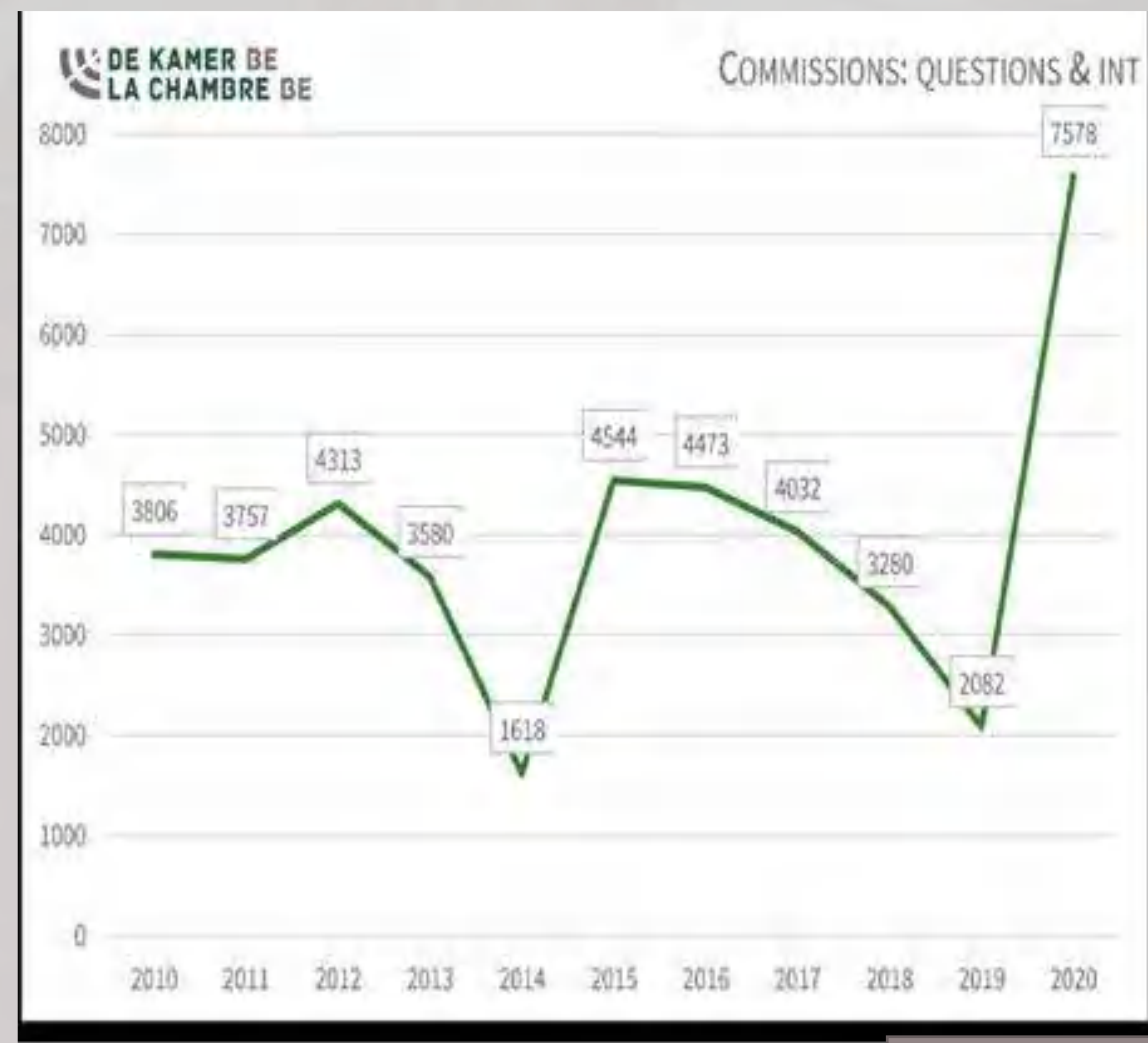
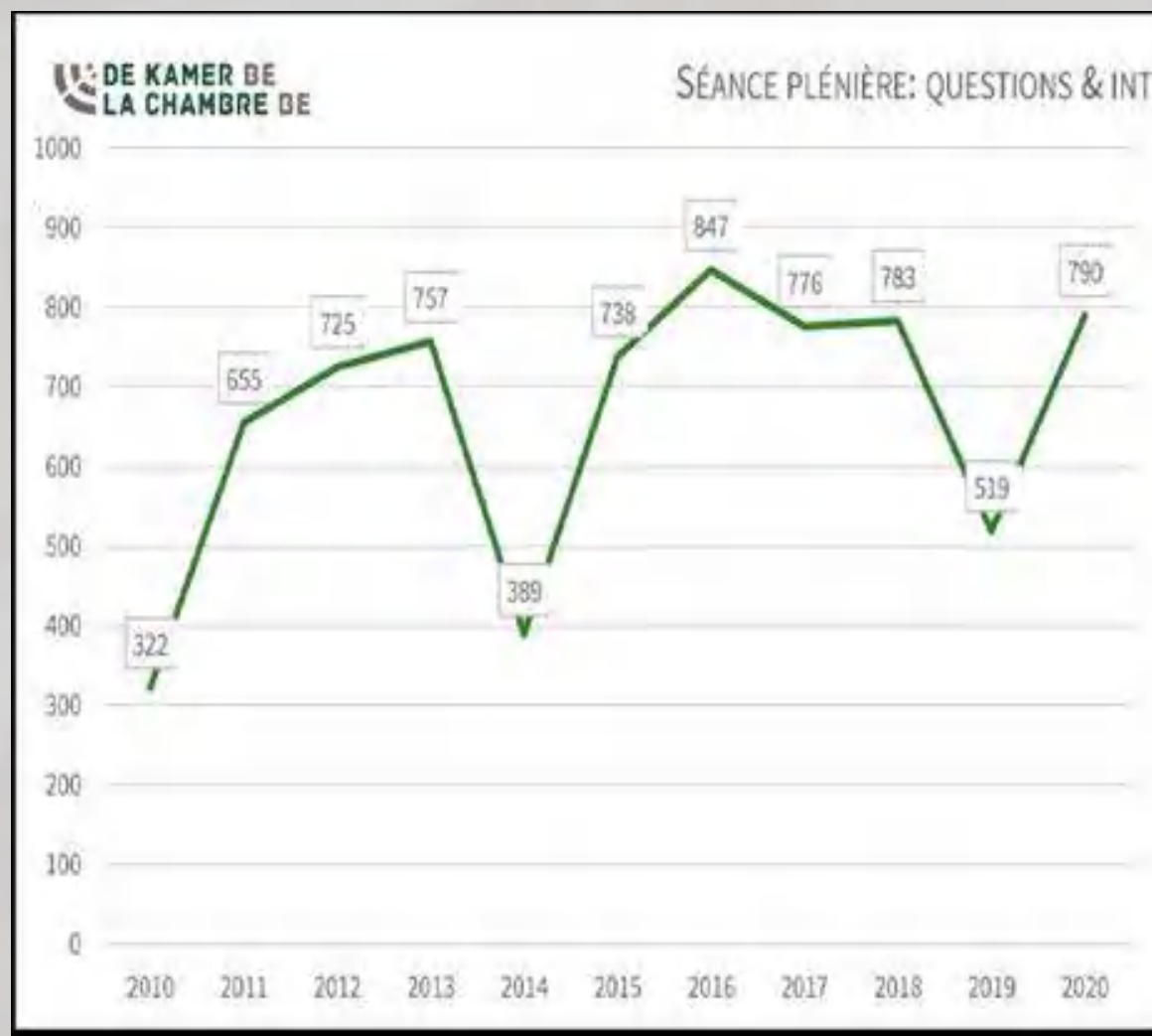




# La Chambre des Représentants et la Pandémie- Belgique



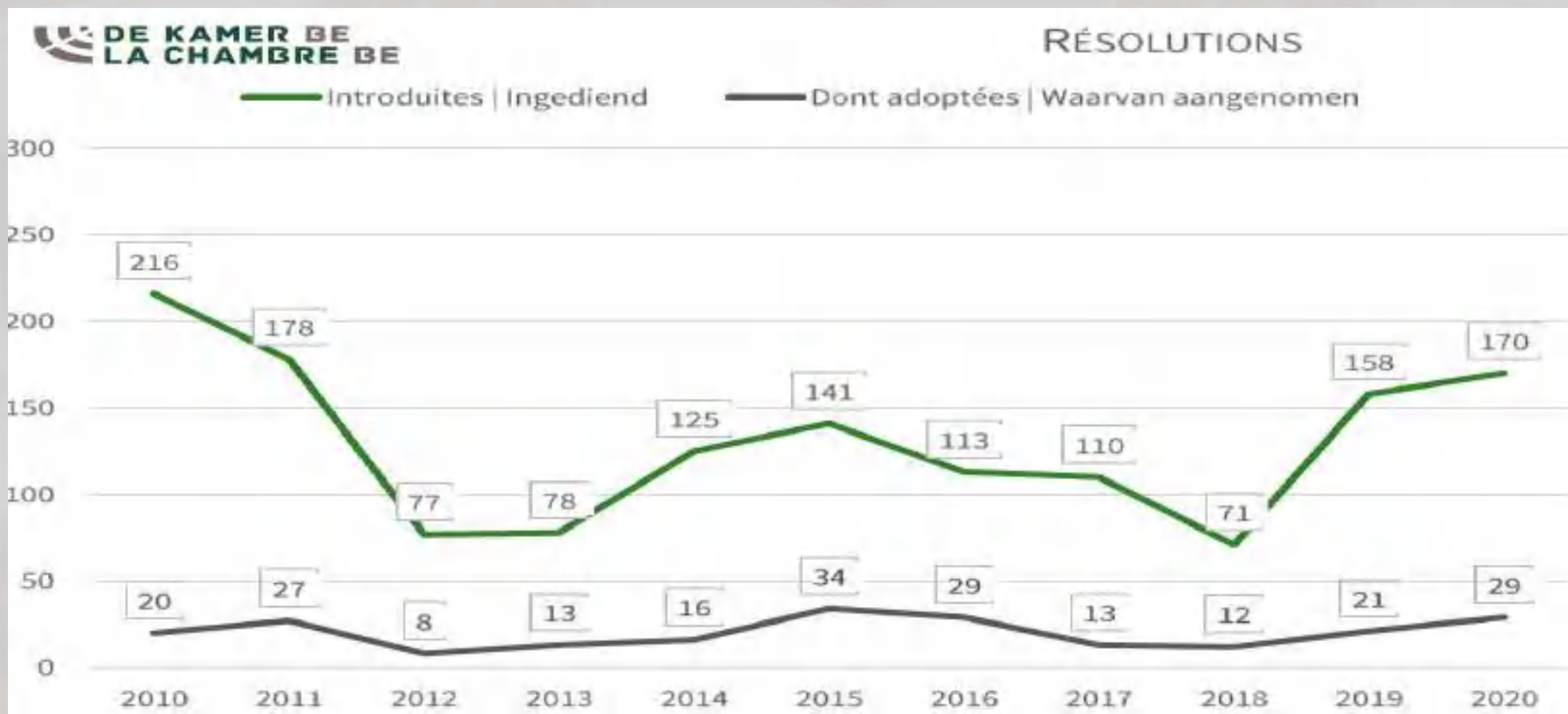
# Evolution du nombre de questions orales et interpellations en séance plénière et en commissions



# L'exercice classique du droit d'information et la multiplicité des sources de l'information



# De l'usage de la résolution et de sa portée



# Synthèse de Parlements & Pandémie I

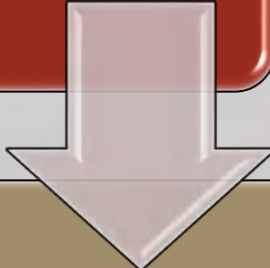
Revitalisation, sur ton d'adaptation, de digitalisation et de progressivité, de l'activité parlementaire par l'ouverture d'un nouveau domaine de loi et par un contrôle de l'action gouvernementale par le droit d'information. L'Activité parlementaire était plus rapide, mais une qualité moindre des textes produits ET un pouvoir d'initiative plus que mitigé

Le consensus ne s'est appliqué qu'à l'état de crise en lui même et pas à l'ensemble de la gestion de la crise Covid. Il était le plus souvent construit sur des fondements moraux, le consensus a été marqué par une démonstration dépolitisée de solidarité qui peut être aidée par la nature consociative du régime comme en Allemagne et/ou au Luxembourg.

L'activité parlementaire a servi une logique de légitimation. Arène parlementaire légitime, elle a renforcé sa légitimité pragmatique, morale mais aucunement dans la compréhension, la fabrication et l'évaluation de la Loi.

# Synthèse de Parlements & Pandémie II

La relation entre parlement et gouvernement a été a-collaborative et non conflictuelle pour l'essentiel à l'exception du Luxembourg pour le premier et pour la France pour le second par la force du bicaméralisme.



Dé-parlementarisation accrue par la convergence des flux de problèmes, de « politiques publiques » et des disciplines politiques et la force de la démocratie rédemptrice, la fenêtre d'opportunité s'ouvre plus rapidement quand les problèmes sont graves et urgents, la nécessité d'agir vite et la haute disponibilité des entrepreneurs politiques peut provoquer l'abaissement ou contraire la continuité du contrôle parlementaire comme en Allemagne, au Luxembourg et en Belgique.

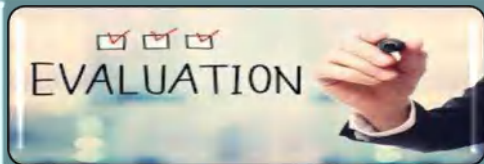
# Les conditions d'un nouveau Parlementarisme post- pandémie



Mécanismes de distanciation du Gouvernement, de la Société, du Temps par le renforcement des ressources de l'Administration parlementaire, l'hybridation technologique du travail parlementaire, la maîtrise de l'agenda législatif partagé et fixé par la Constitution



Parlement garant de la démocratie normative et défenseur des droits et des libertés constitutionnelles et individuelles par la monopolisation des instruments de la démocratie délibérative-



Mécanismes et procédures autonomes d'évaluation et ciblage de politiques publiques du Gouvernement et des agences politico-administratives.



Création et/ou transformation des structures d'appropriation, de collaboration entre Sciences Parlements



Mécanismes de coopération et procédures d'alerte communs des parlement européen, des parlements nationaux et régionaux à pouvoir législatif et au niveau de l'APF Europe



# Merci/Faleminderit



Chaire de recherche en études parlementaires  
des Parlements de langue française

[demos@uni.lu](mailto:demos@uni.lu)

Master en études parlementaires

[mep@uni.lu](mailto:mep@uni.lu)

