

FONCTIONNEMENT DES PARLEMENTS BELGES EN PÉRIODE DE CONFINEMENT ET DE DISTANCIATION SOCIALE

Andy Jousten

Doctorant (aspirant F.R.S.-F.N.R.S.) à l'ULiège

Christian Behrendt

Professeur à l'ULiège, à la KU Leuven et à l'École royale militaire

Assesseur au Conseil d'État

Introduction

1. Jusqu'au mois de mars 2020, il paraissait évident que la majorité du travail parlementaire se réalise par des réunions physiques dans les bâtiments des assemblées législatives. Certes, de façon occasionnelle, une descente sur les lieux pouvait être organisée, notamment dans le cadre des activités de commissions parlementaires. Il est aussi exact que la fonction parlementaire a évolué, de sorte que le rôle des représentants du peuple en dehors des frontières de l'hémicycle s'est renforcé¹. Néanmoins, l'essentiel de l'activité se déroulait dans l'enceinte parlementaire et c'est dans cette perspective que les règles relatives au fonctionnement des assemblées avaient été conçues².

1. Voy. not. M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Pour des parlementaires plus irresponsables », *J.T.*, 2017, pp. 449-451 ; M. SOLBREUX et M. VERDUSSEN, « Le statut pénal des parlementaires », *C.H. CRISP*, 2019, n^{os} 2436-2437, pp. 32-36 ; A. JOUSTEN, « La révision de l'irresponsabilité parlementaire (articles 58 et 120 de la Constitution) », *C.D.P.K.*, 2019, pp. 308-309.

2. Voy. par ex. en ce sens *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2019-2020, n^o 7-157/1, p. 3. Voy. aussi P. D. G. CABOOR, S. VAN KOEKENBEEK et H. MUSSELY, « De wetgevingsprocedure in tijden van *social distancing* : een overzicht van enkele parlementaire reglementswijzigingen », *T.V.W.*, 2020, p. 124 ; L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », in S. PARSA et M. UYTENDAELE (coord.), *La pandémie*

En tant que services essentiels, il n'a jamais été formellement interdit aux assemblées du pays d'organiser des réunions en présentiel durant la crise sanitaire du Covid-19³. La limitation des contacts physiques et la garantie d'une distanciation sociale suffisante au parlement représentaient donc avant tout une nécessité sanitaire : il convenait d'éviter que les assemblées ne deviennent des foyers du Covid-19⁴, ce qui aurait pu menacer leur capacité à exercer leurs prérogatives⁵. L'arrêt pur et simple des travaux parlementaires n'était – en principe⁶ – pas une option. Face à l'une des plus grandes crises depuis la Seconde Guerre mondiale, qui a notamment conduit à une augmentation des pouvoirs des différents gouvernements de Belgique, l'exercice continu des fonctions normatives et de contrôle du parlement était singulièrement important.

2. La présente étude vise à examiner comment les différents parlements du pays ont adapté leur mode de fonctionnement entre mars et décembre 2020 pour concilier la continuité de l'activité parlementaire avec la réduction maximale du risque sanitaire⁷. L'attention principale

de Covid-19 face au droit, Limal, Anthemis, 2020, pp. 56-57 ; X. BAESELEN, V. WATRIN et N. SONVILLE, *Le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles face à la crise de la Covid-19 – Impact et analyse*, Bruxelles, Parlement de la Communauté française, 2021, p. 12.

3. Voy. les arrêtés ministériels portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 du 18 mars 2020 (art. 3), du 23 mars 2020 (art. 3), du 30 juin 2020 (art. 2) du 18 octobre 2020 (art. 2) et du 28 octobre 2020 (art. 2), ainsi que leurs annexes (publiés à chaque fois dans le *Moniteur belge* du même jour).

4. Comme cela a, par exemple, été le cas de l'Assemblée nationale française (M. RESCAN, L. SOULLIER, A. MESTRE et S. ZAPPI, « Coronavirus : comment l'Assemblée nationale est devenue un nouveau "cluster" », 21 mars 2020, *Le Monde*, www.lemonde.fr/politique/article/2020/03/21/coronavirus-comment-l-assemblee-nationale-est-devenue-un-nouveau-cluster_6033906_823448.html (consulté le 31 août 2021)).

5. Le début de la crise sanitaire a ainsi été marqué par la crainte de ne plus pouvoir réunir l'ensemble des membres des assemblées législatives, ce qui a notamment pu contribuer au choix de recourir au mécanisme des pouvoirs spéciaux. Voy. à ce sujet F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *C.H. CRISP*, 2020, n° 2446, p. 33.

6. Voy. toutefois *infra*, section 2.

7. L'étude n'a donc pas vocation à couvrir, *ratione temporis*, la totalité de la crise sanitaire, qui est toujours en cours au moment d'écrire les dernières lignes de la présente contribution, le 1^{er} septembre 2021. Elle est censée fournir une image représentative du mode de fonctionnement des parlements en temps de crise sanitaire. À cette fin, nous avons choisi de couvrir non seulement la réaction initiale des assemblées en mars 2020, mais aussi celle au moment de la mise en place du second confinement, à partir du mois d'octobre 2020. Pour la période postérieure, nous nous sommes limités à la vérification de l'existence éventuelle de modifications des règlements des assemblées concernées, de sorte que nous ferons état d'une modification du règlement du Parlement de la Communauté germanophone intervenue postérieurement au mois de décembre 2020 (voy. *infra*, n° 9 et 19). En revanche, pour cette période ultérieure, nous n'avons, compte tenu de l'ampleur des sources à dépouiller, pas réalisé un examen détaillé des comptes rendus et des vidéos des réunions des organes parlementaires – et spécialement des séances plénières – comme cela a été fait pour la période de mars à décembre 2020. Une vérification sommaire semble indiquer que les pratiques établies entre mars et décembre 2020

reviendra aux adaptations du *mode de fonctionnement* des différentes assemblées et à certaines interrogations juridiques qui y sont liées. En revanche, le contenu de l'activité parlementaire durant cette crise sanitaire – que ce soit sous l'angle quantitatif ou qualitatif – ne sera abordé que de façon marginale⁸. Nous songeons à cet égard notamment aux questions liées à l'octroi de pouvoirs spéciaux à différents niveaux de pouvoir et à l'interaction entre les assemblées législatives et les gouvernements, qui font l'objet d'un chapitre distinct dans le présent ouvrage⁹. Compte tenu de l'importance de la matière à couvrir et de la difficulté d'accéder à certaines informations¹⁰, nous fournirons une description globale, illustrée par des exemples tirés de la pratique des différents parlements belges.

Notre étude suit, sauf exceptions ponctuelles, la chronologie des adaptations de la pratique parlementaire durant la crise sanitaire. Seront ainsi abordés la manière dont les premières mesures de crise ont été adoptées (section 1), le ralentissement subséquent de l'activité de certaines assemblées (section 2), la reprise des activités moyennant des modalités de fonctionnement adaptées, dont spécialement des moyens de communication virtuelle (section 3) ainsi que l'aller-retour entre un mode de fonctionnement en présentiel aménagé et le fonctionnement majoritairement virtuel, qui a pu être observé dans certains parlements (section 4).

demeurent valables pour la première partie de l'année 2021, avec, selon l'intensité de la crise sanitaire, des degrés variables quant à la présence physique des parlementaires (voy. sur cette question, pour la période de mars à décembre 2020, *infra*, sections 3, § 2, et 4).

8. L'impact de la crise sanitaire sur le contenu de l'activité parlementaire a en effet déjà fait l'objet d'au moins trois analyses. Voy. L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, pp. 64-70 ; M. ELST et P. D. G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *T.V.W.*, 2020, pp. 320-330 ; et, concernant spécifiquement le Parlement de la Communauté française, X. BAESELEN, V. WATRIN et N. SONVILLE, *Le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles face à la crise de la Covid-19*, *op. cit.*, pp. 29-51.

9. Voy. la contribution d'Anne-Emmanuelle Bourgaux et de Thibault Gaudin dans le présent ouvrage.

10. Bon nombre des décisions relatives à l'organisation des parlements ont été prises par des organes qui se réunissent généralement à huis clos et qui ne reçoivent souvent qu'une publicité indirecte, par la mention dans les comptes rendus des travaux parlementaires. Ceux-ci constituent dès lors une source de prédilection pour la présente contribution, tout comme les enregistrements vidéo des réunions en séance plénière ou en commission. Compte tenu de l'importance quantitative des sources, il ne peut toutefois pas être exclu que l'une ou l'autre information disponible publiquement nous ait échappé.

Section 1. Aménagement du présentiel en vue de l'adoption des premières mesures de crise

3. À la mi-mars 2020, la Belgique, à l'instar de tous les autres pays d'Europe occidentale, a été confrontée à une crise sanitaire qui appelait d'urgence une réaction forte de la part des institutions politiques. L'un des moyens principaux mobilisés à cette fin a été l'octroi de pouvoirs spéciaux à la plupart des gouvernements belges. Ceux-ci étaient censés permettre l'adoption rapide de mesures de lutte adaptées à l'évolution de la pandémie, sans nécessiter un détour par des débats parlementaires¹¹. Cependant, les pouvoirs spéciaux sont nécessairement limités quant à leur finalité, leur objet, et dans le temps. Dès lors, une intervention législative du parlement pouvait devenir nécessaire en dépit de l'octroi de pouvoirs spéciaux. Bien plus, l'octroi de pouvoirs étendus au gouvernement pour gérer une situation de crise nécessite la possibilité d'un contrôle parlementaire d'autant plus rigoureux¹². L'octroi de pouvoirs spéciaux à leurs gouvernements ne dispensait donc pas les assemblées de mettre en place des modalités de fonctionnement adaptées à la crise sanitaire, destinées à garantir la continuité de leurs fonctions législatives et de contrôle.

4. Les parlements qui ont souhaité octroyer des pouvoirs spéciaux et qui ont entendu formaliser des (premières) adaptations de leur mode de fonctionnement dans leurs règlements ont été confrontés à une première difficulté. Celle-ci consistait dans le nécessaire respect des procédures de quorum et de vote ordinaires, telles qu'inscrites dans la Constitution, les différentes normes législatives et les règlements des assemblées. À l'origine, ces règles ont été conçues dans l'optique d'une assemblée législative physiquement réunie à un même endroit. Face à ce défi, les assemblées ont aménagé l'organisation physique des séances parlementaires. À titre d'exemple, à la Chambre¹³, au

11. Voy. not. F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *op. cit.*, p. 33.

12. Voy. not. en ce sens F. BOUHON et E. SLAUTSKY, « Toekenning, uitoefening van et toezicht op bijzondere machten binnen de deelstaten : gecontrasteerde praktijken om het hoofd te bieden aan de eerste golf van de Covid-19-pandemie », *T.V.W.*, 2020, p. 267.

13. Voy. L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, p. 56, note 63 ; M. ELST et P. D. G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *op. cit.*, p. 328. Pour une illustration, voy. *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 19 mars 2020, n° 31, p. 1 (vote de confiance concernant le gouvernement Wilmès II).

Parlement wallon¹⁴, au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la COCOM¹⁵ ainsi qu'à l'Assemblée de la COCOF¹⁶, les parlementaires ont été répartis en plusieurs salles. Celles-ci faisaient ensemble office de salle de séance plénière. Au Parlement de la Communauté française, des parlementaires ont été installés dans les tribunes parlementaires pour assurer une distanciation sociale suffisante¹⁷. Au Parlement flamand, la première séance plénière en période de confinement a également été tenue avec une présence physique limitée. Ainsi, lors d'un débat d'actualité, seule la présidente de l'assemblée et les présidents des groupes politiques pouvaient prendre la parole. Par ailleurs, seuls les membres désignés par leurs groupes politiques ont participé au vote du premier décret de crise flamand¹⁸, suivant un mode respectueux de la situation sanitaire¹⁹.

Section 2. Ralentissement ponctuel et temporaire des activités parlementaires

5. Après l'adoption de cette première vague de mesures de crise, les activités parlementaires ont été ponctuellement et temporairement réduites dans de nombreux parlements, en ce sens que certains organes parlementaires ne se sont plus réunis. La durée et la mesure de cette réduction d'activité ont varié d'une assemblée à l'autre, ainsi que l'illustre le tableau suivant²⁰.

14. *Voy. Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 17 mars 2020, n° 18, p. 1. *Voy. aussi art. 11, § 1^{er} du règlement de police des locaux de l'assemblée arrêté par le bureau du Parlement le 8 juillet 2010 et modifié notamment le 17 mars 2020 pour répondre au contexte de la crise sanitaire.*

15. *Voy. pour ces deux assemblées bruxelloises Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 19 mars 2020, n° 18, p. 7, et *Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM, sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 19 mars 2020, n° 10.

16. *Doc. parl.*, Ass. COCOF, sess. ord. 2019-2020, 19 mars 2020, n° 15, p. 3.

17. X. BAESELEN, V. WATRIN et N. SONVILLE, *Le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles face à la crise de la Covid-19*, *op. cit.*, pp. 9 et 14.

18. *Doc. parl.*, Parl. fl., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 18 mars 2020, n° 25, p. 3.

19. Dans un premier temps, les présidents des groupes politiques et la présidente ont voté dans l'hémicycle ; ensuite, les membres désignés par leurs groupes politiques sont, les uns après les autres, entrés dans la salle pour exprimer leur vote (*Doc. parl.*, Parl. fl., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 18 mars 2020, n° 25, pp. 3 et 44).

20. Ce tableau a été établi sur la base des agendas publics, des comptes rendus et des vidéos disponibles sur les sites internet des parlements. La date de début renseignée renvoie à la date de la dernière réunion, tandis que la date de fin indiquée renvoie à la date de la première réunion suivant la période de ralentissement éventuelle.

L'ORGANISATION DES POUVOIRS

	Chambre	Sénat ²¹	P. flamand	P. Comm. fr.	P. Comm. germ.	P. wall.	P. Rég. Bxl.-Cap.	Ass. réun. COCOM	Ass. COCOF
Commission	Pas de réunion entre le 30 mars et le 6 avril 2020	Pas de réunion entre le 10 mars et le 6 avril 2020 ²²	Pas de réunion entre le 12 mars et le 7 avril 2020	Pas de réunion entre le 3 mars ²³ et le 27 avril 2020	Pas de réunion entre le 12 mars et le 6 avril 2020	Pas de réunion entre le 12 mars et le 16 avril 2020	Pas de réunion entre le 12 mars et le 14 avril 2020	Pas de réunion entre le 12 mars et le 23 avril 2020	Pas de réunion entre le 11 mars et le 17 avril 2020 ²⁴
Séance plénière	Activité continue	Pas de réunion entre le 27 mars et le 15 mai 2020	Activité continue	Pas de réunion entre le 17 mars et le 27 avril 2020	Pas de réunion entre le 17 février et le 6 avril 2020 (annulation de la séance plénière du 23 mars 2020)	Pas de réunion entre le 17 mars et le 15 avril 2020	Pas de réunion entre le 19 mars et le 8 avril 2020	Pas de réunion entre le 19 mars et le 8 avril 2020	Pas de réunion entre le 19 mars et le 20 avril 2020

6. Confrontés à la crise sanitaire, les Parlements wallon et de la Communauté française ont d'ailleurs spécifiquement consacré une possibilité élargie d'ajourner leurs travaux dans leur règlement²⁵. Le second a fait usage de cette nouvelle possibilité entre le 17 mars et le 19 avril

21. Il convient de ne pas perdre de vue que le fait que le Sénat est un organe non permanent (art. 44, al. 2 de la Constitution) ait pu influencer le ralentissement des réunions (voy. en ce sens aussi L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, p. 59).

22. Le 10 mars et le 6 avril 2020 ont eu lieu des séances du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes. Pour les réunions de commissions proprement dites, les dates concernées sont le 6 mars et le 25 mai 2020.

23. On notera cependant encore une descente sur les lieux réalisée par une commission le 5 mars 2020.

24. On relèvera cependant la tenue d'une « réunion d'information relative au Covid-19 » le 10 avril 2020, ayant pour objet d'informer l'assemblée « des décisions prises par le Collège de la Commission communautaire française dans le cadre du Covid-19 », qui est renseignée comme une réunion de commission dans l'agenda de l'assemblée.

25. Voy. art. 37.2, al. 2 du règlement du Parlement wallon, tel que modifié le 17 mars 2020, et art. 37, al. 2 du règlement du Parlement de la Communauté française, tel que modifié le même jour. Cette possibilité ne doit pas être confondue avec la clôture de la session par le gouvernement, visée à l'article 32 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (M.B., 15 août ; ci-après : L.S.R.I.). Il en résulte notamment qu'il convient de considérer que l'inviolabilité parlementaire (art. 59 et 120 de la Constitution) continue à s'appliquer durant la période d'ajournement, dès lors que le Parlement demeure « en session » au sens de ces dispositions constitutionnelles.

2020 inclus²⁶, tandis que le premier n’y a pas recouru. L’article 37, alinéa 1^{er} du règlement du Parlement de la Communauté française prévoit que « [l]e Parlement se réunit en séance plénière au moins une fois par mois, sans préjudice de l’ajournement éventuel de ses travaux pendant les mois d’été ». Sur la base de la considération que la crise sanitaire appelait un élargissement de cette possibilité²⁷, un nouvel article 37, alinéa 2, autorise, en synthèse, la conférence des présidents à ajourner les travaux du Parlement pour une période qu’elle définit – et au maximum trois mois – en cas d’existence « d’une crise révélant un risque majeur pour la santé humaine ». Il appartient ensuite au bureau de constater cet ajournement et de le notifier au gouvernement.

Dans les développements de la proposition de modification, il a d’ailleurs été expliqué que celle-ci ne porte pas atteinte à l’article 37, alinéa 3 du règlement. Cette dernière disposition permet la convocation d’une séance plénière à la demande de deux cinquièmes des députés, pour autant qu’une réunion ne soit pas prévue avant quinze jours²⁸. On notera cependant que l’opposition parlementaire ne compte pas suffisamment de membres pour activer cette clause. En effet, elle n’en comporte que 27 (13 appartenant au P.T.B., 11 au cdH et 3 à DéFI), alors que le nombre requis est de 38. Au moment de l’adoption de cette modification du règlement, cette situation n’a pas été critiquée²⁹. Elle

26. Voy. L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L’impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, p. 59, en ce compris la note 80. Voy. aussi le communiqué intitulé « Le Parlement et le Covid-19 », publié sur le site du Parlement (www.pfwb.be/infos-pratiques/actualites/copy_of_communique-de-presse ; consulté le 31 août 2021), dans lequel il est indiqué que « [l]a période d’ajournement des travaux du Parlement – décidée par le Bureau en application du règlement fin mars – a pris fin ce 20 avril ».

27. *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, n° 78/1, p. 3.

28. *Ibid.*

29. Au regard de certaines interventions, il semble que l’objet précis de la modification du règlement n’ait pas été parfaitement clair pour tous les parlementaires (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 17 mars 2020, n° 15, p. 6). Au Parlement wallon, où une disposition équivalente a été adoptée, l’opposition est également en nombre insuffisant pour atteindre les deux cinquièmes requis pour convoquer le Parlement en cas d’ajournement, ce qui y a au contraire donné lieu à des critiques (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 17 mars 2020, n° 18, pp. 6-8 et 15). Un amendement visant à baisser cette exigence à un cinquième (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, n° 137/3) a été rejeté. En réaction aux inquiétudes de l’opposition, le président du Parlement wallon s’est engagé à veiller à la prise en considération des droits de l’opposition dans l’organisation du fonctionnement parlementaire en période de crise (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 17 mars 2020, n° 18, p. 21), ce qui a peut-être contribué à l’absence de mise en œuvre de cette nouvelle disposition du règlement. On notera, à toutes fins utiles, que cette disposition du règlement entretient un lien certain avec le décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 et le décret du même jour relatif aux matières visées à l’article 138 de la Constitution (*M.B.*, 18 mars). En effet, selon ces décrets, « [e]n cas d’ajournement du Parlement wallon dû à la pandémie de Covid-19, aux seules fins d’assurer la continuité du service public malgré la pandémie de Covid-19

l'a été seulement après la fin de l'ajournement³⁰. Face à cet ajournement des activités parlementaires et l'impossibilité de convoquer une séance plénière sans le concours de membres de la majorité, la seule manière pour l'opposition de contrôler le Gouvernement de la Communauté française – doté de pouvoirs spéciaux – était donc de poser des questions écrites³¹.

Cela étant, il apparaît que les questions écrites ont même été le moyen de contrôle de prédilection dans les assemblées qui ont simplement réduit leurs activités, sans employer une telle possibilité élargie d'ajourner leurs travaux³². À ces questions se sont, le cas échéant, ajoutées des réunions informelles entre représentants du parlement et le gouvernement³³.

et dans la mesure où l'urgence de son action est motivée, le Gouvernement peut, pendant cette période d'ajournement, prendre toutes les mesures utiles dans les matières qui relèvent de la compétence de la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution » (voy. resp. art. 2, § 1^{er}, al. 1^{er}, et art. 3, § 1^{er}, al. 1^{er}; nous soulignons). La perspective d'un ajournement du Parlement ayant été écartée, cette disposition ne s'est plus retrouvée dans les deux décrets du 29 octobre 2020 réitérant des pouvoirs spéciaux (*M.B.*, 3 novembre).

30. Voy. *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 27 avril 2020, n° 16, p. 34.

31. Voy. en ce sens *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, n° 78/1, p. 3. D'après une étude publiée par le Parlement de la Communauté française, le nombre de questions écrites déposées durant la période d'ajournement était par ailleurs assez réduit et elles provenaient surtout de membres de l'opposition (X. BAESELEN, V. WATRIN et N. SONVILLE, *Le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles face à la crise de la Covid-19*, op. cit., p. 32). À la possibilité de poser des questions écrites s'est ajoutée l'organisation d'échanges informels entre le Gouvernement et les présidents des groupes politiques reconnus, étant entendu que le groupe DéFI – non reconnu – y a également été invité (*ibid.*, p. 30). On notera notamment aussi que le dépôt de propositions de décret et de résolution restait possible. La conférence des présidents et le bureau de l'assemblée pouvaient continuer à délibérer de manière électronique pour assurer la continuité de l'institution (*ibid.*, pp. 9-10).

32. Voy. par ex. le communiqué intitulé « Le Parlement de Wallonie poursuit ses travaux pendant la crise du Covid-19 », publié sur le site internet du Parlement wallon (www.parlement-wallonie.be/le-parlement-de-wallonie-poursuit-ses-travaux-pendant-la-crise-du-covid-19; consulté le 31 août 2021).

33. Voy. not. le communiqué cité à la note précédente, qui évoque une réunion informelle entre des représentants des groupes parlementaires et le Gouvernement wallon le 26 mars 2020. Pour un autre exemple, voy. *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 6 avril 2020, n° 10, p. 40, et art. 10 du décret de crise du 6 avril 2020, *M.B.*, 14 avril.

Section 3. Relance des activités parlementaires à l'aide de modes de fonctionnement virtuels

7. À la suite de cette période de ralentissement plus ou moins longue selon l'assemblée concernée, le travail parlementaire a repris moyennant des modalités adaptées à la situation sanitaire. Parmi ces modalités se trouve l'utilisation, par les parlements, de moyens technologiques et, plus spécialement, de vidéoconférences et de procédures de vote à distance³⁴. En tant que tels, ces moyens ne sont évidemment pas entièrement nouveaux. C'est leur utilisation dans des institutions jusqu'alors encore fortement marquées par le présentiel et dotées de besoins spécifiques³⁵ qui est remarquable. Grâce à ces moyens technologiques, des parlementaires travaillant de chez eux ont pu être considérés comme présents lors des activités parlementaires. Les assemblées ont donc pu continuer à fonctionner en respectant les règles de quorum applicables³⁶. La diffusion des réunions parlementaires organisées de manière totalement ou partiellement virtuelle a également permis de répondre à l'exigence constitutionnelle ou légale de publicité des débats, alors que l'accès aux tribunes des parlements était largement fermé³⁷.

Dans les lignes qui suivent, nous nous intéresserons à la manière dont le recours à ces moyens technologiques a été formalisé dans la pratique parlementaire (§ 1), aux conditions d'application retenues (§ 2), à l'étendue du recours à des procédures virtuelles (§ 3) et aux modalités concrètes de participation aux travaux parlementaires (§ 4).

34. D'autres modifications ont également pu être constatées. À titre d'exemple, on peut citer l'adoption d'une procédure législative « d'urgence » à l'article 96.3 du règlement du Parlement wallon, qui déroge à plusieurs principes normalement applicables à la procédure législative (voy. not. *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, n° 137/1, p. 3). Un certain souci d'assurer une plus grande rapidité décisionnelle a également pu être observé dans d'autres assemblées. Voy. à cet égard au sujet du Parlement flamand M. ELST et P. D. G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd? », *op. cit.*, pp. 324-327, et, pour une analyse concernant l'influence de la crise sanitaire sur la durée du processus législatif à la Chambre des représentants, H. MUSSELY et P. D. G. CABOOR, « Spoedwetgeving tijdens de Covid-19-pandemie », *T.V.W.*, 2021, pp. 31-36.

35. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, n° 1100/3, pp. 3, 4 et 6.

36. Voy. art. 53 de la Constitution, 35 de la L.S.R.I., 28 et 72 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*M.B.*, 14 janvier ; ci-après : LSBxl), et 44 de la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983 (*M.B.*, 18 janvier 1984 ; ci-après : LGerm). La section de législation du Conseil d'État s'est prononcée en début de crise sanitaire sur la portée à attribuer à la règle du quorum inscrite à l'article 53 de la Constitution (C.E., section de législation, avis, 25 mars 2020, n° 67.142/AG, n° 9.3). Nous y reviendrons *infra* à deux reprises (nos 9 et 16).

37. Art. 47 de la Constitution, 34 de la L.S.R.I., 28 et 72 de la LSBxl et 43 de la LGerm. Voy. à ce sujet L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, pp. 56-57 et 71.

§ 1. Des divergences dans la formalisation de l'utilisation de procédures virtuelles

8. À la Chambre des représentants et au Parlement wallon, la mobilisation de procédures de fonctionnement (majoritairement) virtuelles avait été au moins partiellement inscrite dans le règlement dès le début de la crise, le jour même de l'octroi de pouvoirs spéciaux à leurs gouvernements respectifs³⁸. À la suite de la période de ralentissement de ses travaux, le Parlement wallon a notamment étendu les domaines dans lesquels une procédure majoritairement virtuelle peut être utilisée par une deuxième modification de son règlement. Cette modification visait spécialement à assurer un contrôle du gouvernement par des questions orales, la possibilité de poser des questions écrites étant considérée comme insuffisante³⁹. C'est également lors de cette reprise des activités que – moyennant la répartition des membres entre plusieurs salles⁴⁰ – des procédures adaptées ont été inscrites dans le règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la COCOM⁴¹, ainsi que dans ceux de l'Assemblée de la COCOF⁴², du Parlement de la Communauté française⁴³ et, encore un peu plus tard, du Sénat⁴⁴.

La précision avec laquelle le recours à des moyens de communication virtuelle a été décrit dans les règlements ainsi adaptés varie d'une assemblée à l'autre⁴⁵. Par exemple, dans les règlements de la

38. Voy. art. 25, n° 2bis, 26, n° 4, 42, n° 3bis, 58, n° 3, al. 1^{er} du règlement de la Chambre et art. 80, 81.1 et 86.2 du règlement du Parlement wallon.

39. Voy. art. 80 et 141.5 du règlement. Voy. à ce sujet *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, n° 124/1, p. 3, et, sur le caractère limité du contrôle gouvernemental réa-lisé par des questions écrites ; *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 17 mars 2020, n° 18, p. 8 ; *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, n° 124/1, p. 3. Une troisième modification du règlement du Parlement wallon est intervenue le 14 octobre 2020 (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2020-2021, nos 310/1 et 310/2). Il s'est notamment agi d'élargir l'application de la procédure de vote électronique aux travaux en commission (art. 63 du règlement) et de modifier légèrement les conditions d'application (art. 80.3 et 96.3 du règlement). Au sujet de ces conditions, voy. le tableau *infra*, n° 11.

40. Voy. not. *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 20 avril 2020, n° 20, p. 2 ; *Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 20 avril 2020, n° 12, p. 5 ; *Doc. parl.*, Ass. COCOF, sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 20 avril 2020, n° 16, p. 3 ; *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 27 avril 2020, n° 16, p. 3 ; *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2019-2020, Annales, 15 mai 2020, nos 7-10, pp. 28-29.

41. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la COCOM partagent le même règlement. Voy. art. 18.5, 45.7/1, 52.2, al. 3, 66.5, 71.2/1 et 72.4/1 du règlement.

42. Voy. art. 107 du règlement.

43. Voy. art. 21.1bis, 31.2, al. 2, 40.4bis, 47.2 et 51.2, al. 2 du règlement.

44. Voy. art. 21-6, al. 2, 43.1, al. 3, 43.2, al. 2, et 45-1, al. 3 du règlement.

45. Voy. aussi à ce sujet P. D. G. CABOOR, S. VAN KOEKENBEEK et H. MUSSELY, « De wetge-vingsprocedure in tijden van *social distancing* : een overzicht van enkele parlementaire reglementswijzigingen », *op. cit.*, pp. 124-127.

Chambre, du Sénat et du Parlement de la Communauté française, il n'est pas explicitement précisé que des réunions peuvent être tenues par vidéoconférence⁴⁶. À l'inverse, les règlements du Parlement wallon et de l'Assemblée de la COCOF prévoient expressément la participation aux débats sans présence physique dans l'assemblée. Le règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la COCOM consacre, quant à lui, textuellement la participation aux délibérations par des moyens de communication électronique. Un second exemple concerne les modalités de vote. Celles-ci sont exposées de manière fort détaillée à l'article 80.3 du règlement du Parlement wallon, là où d'autres assemblées n'ont inclus dans leur règlement aucune précision quant aux moyens technologiques utilisés pour le vote⁴⁷.

9. Les Parlements flamand et de la Communauté germanophone ont également adapté leur mode de fonctionnement, notamment par le recours à de nouveaux moyens technologiques. Cependant, en tout cas jusqu'à la modification du règlement du Parlement de la Communauté germanophone de mai 2021⁴⁸, ces assemblées n'ont pas formalisé ces adaptations dans leur règlement. L'organisation des travaux a été réglée par le bureau élargi du Parlement flamand⁴⁹ et le bureau du

46. Lors des travaux parlementaires liés à la modification du règlement à la Chambre, il a simplement été considéré que le règlement de cette assemblée ne s'opposait pas à la tenue de réunions par vidéoconférence (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, n° 1100/1, p. 3). Il en va de même du Parlement de la Communauté française (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, n° 80/1, p. 3). Les travaux parlementaires au Sénat restent muets à ce sujet, mais on peut considérer que cette conception y a également été retenue, vu l'inspiration certaine qui y a été trouvée dans le règlement de la Chambre (voy. en ce sens *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2019-2020, n° 7-157/1, pp. 4-5).

47. Voy. par ex. expressément en ce sens *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2019-2020, n° 7-157/1, p. 2.

48. Le 17 mai 2021, le Parlement de la Communauté germanophone a formellement consacré dans son règlement la possibilité de tenir des réunions d'organes parlementaires par le biais d'une vidéoconférence ou d'un système équivalent (art. 4, al. 3, nouveau, du règlement). Les parlementaires qui participent de cette manière aux réunions sont considérés comme présents, pour autant que leur participation réelle à la séance peut être établie de manière certaine (art. 6, § 1^{er}, al. 4, nouveau, du règlement). Il appartient au président de l'organe parlementaire d'assurer que le vote des parlementaires qui participent à distance est constaté de façon certaine (art. 6, § 3, al. 4, nouveau, du règlement). Voy. aussi *infra*, n°s 11 et 19.

49. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Parl. fl., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 18 mars 2020, n° 25, pp. 44-45. On peut notamment y lire l'intervention suivante de la présidente : « Collega's, bij dezen vraag ik uw instemming om tijdens de duur van deze crisis een stemprocedure voor (hoofdelijke) stemmingen te laten voorbereiden en indien nodig, na overleg met en met instemming van de fractievoorzitters, toe te passen, met garanties voor het individueel en persoonlijk uitbrengen van de stem en de transparantie van de stem, en dit alles desnoods in afwijking van het reglement. Uiteraard zullen de leden van die alternatieve stemprocedure dan zo snel als mogelijk op de hoogte gebracht worden. Is iedereen

Parlement de la Communauté germanophone⁵⁰. Lucien Rigaux et Marc Uyttendaele notent que ces assemblées « n'en [ont] pas [vu] le besoin, notamment en raison de l'interprétation extensive du Conseil d'État, formulée dans son avis du 26 mars 2020, selon laquelle le *quorum* ne requiert pas nécessairement la présence physique de la moitié des membres »⁵¹.

10. Qu'une assemblée ait ou non modifié son règlement, on peut considérer que lorsque les parlementaires participent aux débats parlementaires par vidéoconférence ou expriment leurs votes à distance, ils sont couverts par l'irresponsabilité parlementaire prévue aux articles 58 et 120 de la Constitution. À notre sens, en effet, à partir du moment où ces opinions et votes ont été exprimés dans le cadre d'un organe parlementaire prévu par la Constitution, la loi, ou le règlement de l'assemblée, tel que l'assemblée plénière ou une commission, ils relèvent de l'exercice des fonctions parlementaires et sont donc couverts par l'irresponsabilité parlementaire⁵². Le fait que ces opinions ou votes aient, le cas échéant, été exprimés en dehors de l'hémicycle, de manière virtuelle et à distance, n'est pas déterminant, dès lors qu'il convient d'avoir davantage égard à la nature de l'activité qu'à l'endroit où celle-ci est exercée. Cette vision des choses se recommande d'autant plus là où les procédures de fonctionnement virtuelles sont elles-mêmes inscrites dans le règlement, de manière à fournir aux parlementaires une sécurité juridique renforcée⁵³.

het daarmee eens ? (Instemming) » (*ibid.*, p. 44). Voy. aussi M. ELST et P. D. G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *op. cit.*, pp. 321-327. Sur la problématique des dérogations aux règlements des assemblées et la distinction à opérer entre la séance plénière et les commissions, voy. M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement – Samenstelling, organisatie en werking*, Heule, INNI, 2017, pp. 532-533.

50. Une actualité en ce sens a initialement été publiée le 31 mars 2020 sur le site du Parlement, sous le titre « Parlament setzt seine Arbeit unter angepassten Bedingungen fort ». L'actualité ne semble désormais plus être accessible en ligne, mais son contenu est en grande partie repris dans un article intitulé « PDG im Corona-Modus : Angepasste Sitzordnung im Plenarsaal, Videozuschaltung und Start in Sommerpause erst drei Wochen später », publié sur le portail d'information en ligne *Ostbelgien Direkt*, disponible à l'adresse suivante : <https://ostbelgiendirekt.be/pdg-im-corona-modus-244567> (consulté le 31 août 2021).

51. L. RIGAUX et M. UYTTENDEALE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, pp. 59-60. Voy. aussi à ce sujet, de manière critique, X. BAESELEN, V. WATRIN et N. SONVILLE, *Le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles face à la crise de la Covid-19*, *op. cit.*, pp. 12-13.

52. Voy. en ce sens not. M. SOLBREUX et M. VERDUSSEN, « Le statut pénal des parlementaires », *op. cit.*, pp. 19-20.

53. Voy. aussi A. JOUSTEN, « La révision de l'irresponsabilité parlementaire (articles 58 et 120 de la Constitution) », *op. cit.*, pp. 306-307, en ce compris la note 22.

C'est d'ailleurs dans cette sécurité juridique et aussi la transparence que fournit l'inscription des procédures de fonctionnement à distance dans le règlement que semble résider son principal avantage. Elle permet aux parlementaires et au public de savoir de quels facteurs dépend l'enclenchement des procédures de fonctionnement exceptionnelles et en quoi celles-ci consistent précisément. À l'inverse, en ne modifiant pas leur règlement, le Parlement flamand et – jusqu'au mois de mai 2021 – celui de la Communauté germanophone ne se sont pas enfermés dans des conditions d'application plus ou moins restrictives⁵⁴. Il en résulte une plus grande flexibilité dans l'organisation des procédures parlementaires. Cela n'est pas non plus négligeable, d'autant plus face à une crise sanitaire dont l'ampleur et l'évolution étaient et demeurent toujours incertaines⁵⁵.

§ 2. Des conditions similaires pour l'application de procédures virtuelles

11. Sous réserve du cas de la Communauté germanophone sur lequel nous allons encore brièvement revenir⁵⁶, l'ensemble des parlements qui ont fait le choix d'inscrire le recours à une procédure complètement ou partiellement virtuelle dans leur règlement ont soumis l'application de celle-ci à des conditions d'application qui en soulignent le caractère exceptionnel. Le libellé de ces conditions varie selon les parlements concernés⁵⁷. Néanmoins, il est possible d'en identifier trois grandes catégories :

- un organe parlementaire doit décider d'appliquer la procédure pour une ou plusieurs résolutions urgentes ou pour une autre activité parlementaire⁵⁸ ;
- il faut qu'il existe des circonstances exceptionnelles ;
- plusieurs parlementaires doivent être empêchés de se rendre physiquement au parlement.

54. Voy. *infra*, section 3, § 2.

55. On notera que le Parlement de la Communauté germanophone n'a d'ailleurs pas perdu cette flexibilité à la suite de la modification de son règlement. En effet, selon les dispositions nouvelles de son règlement, mentionnées en note infrapaginale ci-dessus (*supra*, n° 9), la participation à distance aux réunions d'organes parlementaires se fait aux conditions et aux modalités décidées par le bureau de l'assemblée. Il n'y a donc pas de conditions prédéterminées strictes qui seraient applicables, comme c'est le cas dans les autres assemblées qui ont modifié leurs règlements (voy. aussi *infra*, n° 19).

56. Voy. *infra*, n° 19.

57. Pour un aperçu détaillé, voy. P. D. G. CABOOR, S. VAN KOEKENBEEK et H. MUSSELY, « De wetgevingsprocedure in tijden van *social distancing* : een overzicht van enkele parlementaire reglementswijzigingen », *op. cit.*, pp. 125-127.

58. Comme pour le fait de poser une question orale par vidéoconférence. Sur les actes accomplis à distance, voy. *infra*, n° 12.

L'ORGANISATION DES POUVOIRS

Le tableau suivant reprend, pour chaque parlement, les principales conditions d'application sous une forme synthétique⁵⁹.

Assemblée	Décision d'un organe parlementaire	Définition de circonstances exceptionnelles	Empêchement physique requis
Chambre	Conférence des présidents	Situation grave et exceptionnelle qui menace la santé publique	Oui (« des membres »)
Sénat	Bureau	Situation grave et exceptionnelle qui menace la santé publique	Oui (« des membres »)
P. Comm. fr.	Conférence des présidents	Situation grave et exceptionnelle qui menace la santé publique ou la sécurité publique	Oui (« des membres »)
P. wall.	Conférence des présidents (en cas d'absence répétée de quorum à la suite de deux convocations successives et à la condition que trois heures se soient écoulées entre la seconde convocation et la seconde absence de quorum)	– Crise sanitaire révélant une situation dangereuse pour la santé humaine – Adoption, par « les autorités fédérales » de mesures visant à restreindre les mouvements de la population ou à l'éloigner de lieux ou de zones exposés aux risques ou à diminuer le nombre de contaminations aiguës ⁶⁰	Pas formellement exigé, mais sous-entendu par l'absence de quorum

59. Le Parlement flamand n'est pas repris dans ce tableau, dès lors que sa pratique adaptée n'a pas été formalisée par une modification de son règlement (voy. *supra*, n° 9). Tel était également le cas du Parlement de la Communauté germanophone jusqu'au mois de mai 2021, quand son règlement a été modifié. Deux raisons nous conduisent cependant à ne pas reprendre le contenu des dispositions nouvellement adoptées par cette assemblée dans le présent tableau. D'une part, la modification du règlement du Parlement de la Communauté germanophone est largement postérieure à celle des autres assemblées et ne traduit pas véritablement une réaction immédiatement destinée à assurer la continuité du fonctionnement parlementaire en période de crise. En effet, le Parlement a continué à fonctionner durant la majeure partie de celle-ci sans avoir modifié son règlement. On peut plutôt y voir une manière de tirer les leçons de la crise (voy. *infra*, n° 19). D'autre part, du point de vue de leur contenu, les nouvelles dispositions ne fixent délibérément pas de conditions d'application prédéterminées et octroient une grande marge de manœuvre au bureau (voy. *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., sess. ord. 2020-2021, n° 143/1, p. 4).

60. Les mots « ou à diminuer le nombre de contaminations aiguës » résultent de l'adaptation du règlement intervenue le 14 octobre 2020 (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess.

FONCTIONNEMENT DES PARLEMENTS BELGES EN PÉRIODE DE CONFINEMENT

P. Rég. Bxl.-Cap. et Ass. réun. COCOM	Bureau élargi (sur proposition du président)	– Crise sanitaire révélant une situation dangereuse pour la santé humaine – Adoption, par « les autorités fédérales », de mesures visant à restreindre les mouvements de la population ou à l'éloigner de lieux ou de zones exposés aux risques	Oui (« les parlementaires »)
Ass. COCOF ⁶¹	Bureau (sur proposition du président, après consultation des présidents des groupes politiques)	– Crise sanitaire révélant une situation dangereuse pour la santé humaine – Adoption, par « les autorités fédérales », de mesures visant à restreindre les mouvements de la population ou à l'éloigner de lieux ou de zones exposés aux risques	Non (mais visé dans les travaux parlementaires)

Les circonstances exceptionnelles qui permettent d'enclencher l'application de la procédure virtuelle sont généralement définies par référence à la crise sanitaire actuellement en cours. Les Parlements wallon et de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que les Assemblées de la COCOM et de la COCOF sont même allés jusqu'à explicitement faire référence aux mesures adoptées par l'autorité fédérale. Les termes qui y sont utilisés rappellent d'ailleurs le libellé de l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile⁶². De la sorte, et sous réserve évidemment d'un élargissement des conditions prévues dans leur règlement, ces parlements ont subordonné la possibilité d'activer la procédure exceptionnelle à l'existence de mesures *fédérales* de lutte contre la propagation du coronavirus. Compte tenu de la permanence avec laquelle ces mesures fédérales sont restées en vigueur depuis le mois de mars 2020, cette subordination n'a toutefois pas empêché ces parlements de choisir librement de recourir ou non aux procédures virtuelles, contrairement à certaines craintes qui

ord. 2020-2021, n° 310/2). Ils n'ont pas été insérés dans l'article 37.2, alinéa 2, qui prévoit une possibilité élargie d'ajournement des activités parlementaires (*supra*, n° 6), ni dans l'article 11, § 1^{er} du règlement de police des locaux de l'assemblée (*supra*, n° 4).

61. Ne sont pas visées ici les conditions formalisées à l'article 107.4, alinéa 1^{er}, concernant les réunions du bureau et du bureau élargi. Selon cette disposition, « [d]e l'accord du président et du greffier, le Bureau et le Bureau élargi peuvent également tenir, même en dehors de ces circonstances exceptionnelles, des réunions pour lesquelles tout ou partie de ses membres siègent par voie électronique » (nous soulignons les différences avec les conditions énoncées dans le tableau ci-dessus).

62. *M.B.*, 31 juillet.

avaient été exprimées lors des travaux préparatoires⁶³. Au Parlement de la Communauté française, d'autre part, les circonstances exceptionnelles peuvent aussi être d'une nature autre que sanitaire. En effet, il y est également fait référence à une situation grave et exceptionnelle qui menace la sécurité publique. Pour le surplus, le libellé de la disposition concernée du règlement de ce Parlement est, comme au Sénat, directement inspiré du règlement de la Chambre des représentants.

Par ailleurs, de façon générale, il est fait référence au fait que « des membres » sont empêchés de se rendre physiquement au Parlement. Au Sénat, au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la COCOM, les termes « les parlementaires » ou « les membres » ont été préférés. La condition de l'empêchement semble devoir être interprétée d'une façon souple. Pour qu'elle soit réunie, il ne semble pas requis qu'il existe une *impossibilité absolue* – pour certains, voire pour tous les membres – de se rendre physiquement au Parlement. Au contraire, elle doit être interprétée au regard des objectifs sanitaires poursuivis par les adaptations des règlements. Outre les cas de maladie ou de quarantaine obligatoire, l'empêchement peut donc être entendu comme la nécessité d'éviter de trop nombreuses rencontres physiques au Parlement. Au Parlement wallon, la condition de l'empêchement n'est pas formellement exprimée. Elle est néanmoins sous-entendue par le processus – assez contraignant, mais représentatif du contexte extraordinaire – de constat de l'absence répétée de quorum mis en place pour activer la procédure virtuelle. Enfin, dans le règlement de l'Assemblée de la COCOF, cette condition est absente dans le texte, mais a été visée dans les travaux parlementaires⁶⁴.

§ 3. Des tendances communes quant à l'étendue du recours à des procédures virtuelles

12. Les moyens de communication virtuelle ont permis à ces différentes assemblées de mener une grande variété de travaux parlementaires⁶⁵, alors que, sauf exception⁶⁶, la majorité des membres y assistait à distance.

63. Voy. not. *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 20 avril 2020, n° 20, p. 6 ; *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, n° A-171/2, p. 2, et *Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM, sess. ord. 2019-2020, n° B-29/2, p. 2.

64. *Doc. parl.*, Ass. COCOF, sess. ord. 2019-2020, n° 16/1, p. 4.

65. Pour un aperçu quantitatif de cette activité, nous renvoyons le lecteur à L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, pp. 64-70 ; M. ELST et P. D. G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *op. cit.*, pp. 320-330.

66. Voy. *infra*, nos 13, 17 et 18.

Les procédures virtuelles ont notamment été employées pour poursuivre l'activité législative du Parlement, tant en commission qu'en séance plénière. De nombreux règlements prévoient également la possibilité d'introduire des amendements à distance⁶⁷. Au Parlement wallon, cette possibilité a par exemple été exercée par le biais de l'envoi d'un courriel au greffier⁶⁸. Cette possibilité n'existait cependant pas dans tous les parlements. Au Parlement de la Communauté française, la présence physique était, en tout cas en séance plénière, requise pour le dépôt d'un amendement⁶⁹, malgré les précisions en sens contraire contenues dans la proposition de modification du règlement⁷⁰.

Les procédures à distance ont aussi été mobilisées pour le contrôle du gouvernement, spécialement en ce qui concerne des questions orales⁷¹. Dans certaines assemblées, des interpellations pouvaient également être réalisées à distance⁷², ou l'ont été, même lorsque cela n'était pas expressément prévu par le règlement⁷³. En revanche, il ressort des travaux parlementaires liés aux modifications de son règlement que le Parlement wallon a exclu cette possibilité⁷⁴. Lesdites procédures ont encore été mobilisées dans le cadre des différentes commissions spéciales destinées à évaluer la gestion de la crise sanitaire qui ont été mises en place dans la plupart des assemblées⁷⁵.

13. Le degré de virtualité du fonctionnement parlementaire a varié suivant les organes parlementaires concernés. Compte tenu de l'objectif poursuivi par l'introduction des moyens de communication virtuelle – faire fonctionner le Parlement sans exposer ceux qui contribuent au

67. Voy. art. 80.3, al. 2 du règlement du Parlement wallon, 66.5, al. 2 du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la COCOM, et 107.1, al. 2 du règlement de l'Assemblée de la COCOF.

68. *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 15 avril 2020, n° 20, p. 34.

69. Voy. par ex. en ce sens *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 27 mai 2020, n° 18, p. 4.

70. *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, n° 80/1, p. 3.

71. Voy. not. art. 141.5 du règlement du Parlement wallon et 107.3 du règlement de l'Assemblée de la COCOF.

72. Voy. expressément en ce sens l'article 107.3 du règlement de l'Assemblée de la COCOF. C'est d'ailleurs à l'Assemblée de la COCOF que les possibilités d'utilisation de la procédure électronique étaient les plus élevées, voire potentiellement illimitées, dès lors qu'elle peut être activée pour « tout autres travaux en séance plénière, en commission ou en Comité » (art. 107.3 *in fine*) avec application *mutatis mutandis* des autres dispositions du règlement (art. 107.5).

73. Voy. par ex. le vote sur une motion pure et simple à l'occasion de la séance plénière de la Chambre du 30 avril 2020 : *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 30 avril 2020, n° 38, pp. 79-81.

74. Voy. en ce sens *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, n° 124/1, p. 3.

75. Voy. au sujet de ces commissions L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, pp. 62 et 64-67.

travail parlementaire à des contacts physiques risqués pour leur santé –, le nombre de personnes appelées à participer à une réunion a joué un rôle déterminant.

Les réunions en séance plénière, où le nombre de parlementaires concernés est par définition le plus élevé, ne se sont que rarement déroulées de façon complètement virtuelle. Tel était par exemple le cas lors de différentes séances plénières du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la COCOM⁷⁶.

Cependant, généralement, les parlements ont tenu à assurer une certaine présence physique minimale⁷⁷. Le plus souvent, étaient au moins présents physiquement le président de l'assemblée, à tout le moins un représentant de chaque groupe politique, ainsi que des membres du service administratif du parlement. À titre d'exemple, à la Chambre, on relève que, dans un premier temps, outre le président, 2 membres par groupe politique pouvaient être présents⁷⁸. Ce nombre semble ensuite avoir été légèrement augmenté avec à côté du président de l'assemblée jusqu'à 3 membres par groupe politique, c'est-à-dire le chef de groupe, et 1 ou 2 membres⁷⁹. Au Parlement flamand, à partir du 25 mars 2020, 16 membres – en ce compris la présidente de l'assemblée – étaient initialement autorisés à participer aux réunions en séance plénière : 15 sièges étaient répartis proportionnellement entre les groupes politiques reconnus et le dernier est revenu au P.V.D.A.⁸⁰. Ce chiffre a été augmenté à 21 à partir du 22 avril 2020⁸¹.

Au Parlement wallon, il a été précisé lors de la modification du règlement intervenue le 17 mars 2020 qu'« [a]u Parlement, les députés qui le souhaitent ou le peuvent (37 au maximum, en ce compris le Président ou son remplaçant) seraient réunis »⁸². Cette indication ne doit toutefois

76. Voy. *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 8 avril 2020, n° 19, p. 5, et *Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 8 avril 2020, n° 11, p. 4. Cette séance commune a eu lieu avant la modification du règlement de ces deux assemblées. Voy. aussi *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 20 mai 2020, n° 22, p. 10, et *Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 20 mai 2020, n° 13, p. 4, et enfin *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 24 avril 2020, n° 21, p. 6.

77. Sur l'évolution de cette présence physique en fonction de l'état de la crise sanitaire et des mesures applicables, voy. *infra*, section 4.

78. *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 2 avril 2020, n° 34, p. 1.

79. Voy. M. ELST et P. D. G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *op. cit.*, p. 327.

80. *Doc. parl.*, Parl. fl., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 18 mars 2020, n° 25, p. 45, et M. ELST et P. D. G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *op. cit.*, p. 321, avec la note 9.

81. M. ELST et P. D. G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *op. cit.*, p. 321.

82. *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, n° 137/1, p. 3.

pas être comprise comme une limitation de la possibilité de participer physiquement aux réunions en séance plénière. Cette possibilité n'a jamais été limitée telle quelle au Parlement wallon, compte tenu de la faculté d'élargir la salle des séances plénières à d'autres salles prévue par l'article 11 du règlement de police des locaux de l'assemblée⁸³. Il s'agit, au contraire, du nombre maximum de parlementaires qui peuvent être présents lorsque l'application de la procédure virtuelle est souhaitée, compte tenu de l'exigence de l'absence répétée du quorum visée à l'article 80.3 du règlement. En pratique, il semble que, généralement, une vingtaine de parlementaires, en ce compris le président de l'assemblée, ait participé en présentiel aux travaux en séance plénière en cas d'application de l'article 80.3 du règlement⁸⁴.

Ces situations exclusivement ou majoritairement virtuelles contrastent notamment avec celle au Parlement de la Communauté germanophone. Le nombre relativement réduit de mandataires a permis à la majorité des membres de participer en présentiel aux séances plénières, avec une distanciation sociale suffisante, tandis que la participation par vidéoconférence était l'exception⁸⁵. Au Parlement de la Communauté française, la conférence des présidents du 7 mai 2020 a fixé « un seuil de capacité maximale en présence physique dans l'hémicycle de 50 députés afin de permettre le respect de la distanciation physique »⁸⁶. Ce seuil est assez élevé, en ce qu'il permet la présence physique de plus de la moitié des membres du Parlement. Les informations en notre possession ne nous permettent cependant pas de vérifier dans quelle mesure ces capacités ont été exploitées en pratique et si le seuil maximum a été atteint durant l'une ou l'autre réunion en séance plénière.

En ce qui concerne les réunions des commissions, l'intensité du recours aux moyens de communication virtuelle a été variable⁸⁷. Les réunions des commissions pouvaient, en effet, être organisées de manière plus flexible, étant donné que le nombre de participants est moindre⁸⁸. Une distanciation sociale suffisante pouvait donc être plus facilement

83. Voy. à ce sujet *supra*, n° 4.

84. Ce chiffre peut être déduit du nombre de parlementaires présents lors du constat d'absence de quorum visé à l'article 80.3 du règlement du Parlement wallon.

85. Voy. à titre d'illustration *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 6 avril 2020, n° 10, p. 5.

86. X. BAESELEN, V. WATRIN et N. SONVILLE, *Le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles face à la crise de la Covid-19*, *op. cit.*, p. 14.

87. Voy. pour davantage d'informations L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, pp. 60-64, et, pour le Parlement flamand et la Chambre, M. ELST et P. D. G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *op. cit.*, pp. 323 et 327-328.

88. On notera cependant notamment l'exigence formulée par l'article 141.5 du règlement du Parlement wallon, concernant les questions orales posées au gouvernement par

garantie. Des réunions en présentiel pouvaient ainsi être organisées par le choix d'une plus grande salle, souvent celle destinée aux séances plénières. Alternativement, des réunions mixtes pouvaient être organisées, où certains membres étaient physiquement présents, tandis que d'autres participaient à distance. Des réunions de commissions tenues entièrement par vidéoconférence ont également été observées.

On notera, enfin, qu'aux parlementaires physiquement présents se sont, souvent, ajoutés des membres des gouvernements respectifs.

§ 4. Des difficultés semblables quant à certaines modalités de participation à distance

14. Les modalités concrètes que les différents parlements – et tout spécialement leurs services administratifs – ont mises en place pour permettre aux parlementaires de participer à distance aux travaux parlementaires sont nombreuses. Nous allons aborder ici, d'une part, les modalités de prise de parole en séance plénière et, d'autre part, la manière dont l'authenticité des activités parlementaires a pu être garantie.

15. De manière générale, la possibilité de prendre la parole en séance plénière a été limitée aux parlementaires physiquement présents dans la salle des séances plénières⁸⁹. Les parlementaires qui participaient à distance aux travaux n'avaient donc en principe pas la possibilité d'intervenir et devaient suivre les débats derrière leurs écrans⁹⁰. Par exemple, à la Chambre et au Parlement flamand, l'observation d'extraits des vidéos des séances plénières semble indiquer que seuls les représentants physiquement présents pouvaient prendre la parole⁹¹. Au Parlement de la Communauté française, des incidents survenus lors de la séance plénière du 13 mai 2020⁹² ont poussé la conférence des présidents à exiger la présence physique en séance pour « toute

vidéoconférence. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, « [i] est en tout temps vérifié par le président de la commission qu'assistent à la réunion au moins un député et un membre du Gouvernement ».

89. Cette même limitation n'a pas été rencontrée concernant le travail en commission, où les activités – et notamment les prises de parole – ont pu se dérouler de manière plus libre. Nous renvoyons le lecteur aux contributions que nous avons citées ci-dessus, au n° 13, quant au degré de virtualité du travail en commission.

90. Pour un aperçu général, voy. L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, pp. 60-64.

91. Voy. aussi en ce sens M. ELST et P. D. G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *op. cit.*, pp. 322-327.

92. Voy. à ce sujet *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 13 mai 2020, n° 17, p. 4.

intervention dans les débats, tout développement d'une question d'actualité ou tout dépôt d'un amendement »⁹³. Dans certains cas, cette limitation vaut même pour des parlements où la possibilité de participer aux débats à distance avait été inscrite au règlement. À titre d'exemple, l'article 80.3 du règlement du Parlement wallon prévoit que, lorsque les conditions précédemment évoquées sont remplies⁹⁴, « tout ou partie des parlementaires participe au débat et exprime son vote sans être physiquement présents dans l'assemblée ». Pourtant, les seuls membres à pouvoir prendre la parole durant les débats étaient ceux physiquement présents dans la salle des séances plénières⁹⁵. Au regard des vidéos des séances plénières, il semble que cela soit également vrai pour l'Assemblée de la COCOF, en tout cas jusqu'à la deuxième vague de la crise sanitaire⁹⁶.

Dans ces assemblées, la possibilité de prendre la parole était donc relativement limitée et tributaire des choix opérés au sein des groupes politiques. C'est à ces derniers qu'il revenait de déterminer quels membres allaient participer physiquement – et donc *activement* – aux réunions et lesquels devaient suivre la séance derrière leurs écrans, en attendant le vote de l'une ou l'autre initiative à l'ordre du jour. Cette limitation accentue l'impact que la discipline de parti peut avoir sur les capacités délibératives des assemblées, en réduisant les prises de parole à quelques-unes, censées refléter la position de l'ensemble des membres d'un groupe politique. Or, on ne perdra pas de vue que, compte tenu du « pluralisme interne des partis, les groupes parlementaires peuvent être eux-mêmes divisés sur certains enjeux, divisions qui affleurent parfois à la surface, et il peut exister sur certaines questions des points de rapprochement possible entre députés appartenant à des partis concurrents »⁹⁷. Certes, même en dehors de périodes de crise, une concrétisation de tels rapprochements paraît le plus souvent assez peu probable,

93. Voy. not. *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 27 mai 2020, n° 18, p. 4.

94. Voy. *supra*, section 3, § 2.

95. Voy. L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, p. 63.

96. Les convocations aux séances plénières du 10 juillet 2020 (www.parlementfrancophone.brussels/agenda/convocations/seance-pleniere-ordre-du-jour-du-10-juillet-2020/document ; consulté le 31 août 2021) et du 23 septembre 2020 (www.parlementfrancophone.brussels/agenda/convocations/seance-pleniere-ordre-du-jour-du-22-septembre-2020/document ; consulté le 31 août 2021) semblent aller en ce sens, dès lors qu'il y est indiqué que tous les intervenants sont invités à participer à la séance dans la salle des séances plénières.

97. D. LEYDET, « Débats parlementaires et délibération démocratique », in L. BLONDIAUX et B. MANIN (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2021, p. 193.

compte tenu de la discipline de parti⁹⁸. Il n'en reste pas moins que le fait que, dans beaucoup de cas, la voix d'un nombre assez important de parlementaires ait, en quelque sorte, été privée de son individualité a pu contribuer à l'appauvrissement de la délibération parlementaire, alors que celle-ci est, en tout cas classiquement⁹⁹, censée être l'atout prééminent de l'intervention d'une assemblée¹⁰⁰. Dans cette optique encore, la limitation du nombre d'intervenants a également rendu moins aisée l'expression même, dans l'espace parlementaire, des possibles divergences et clivages au sein d'un même groupe politique, notamment destinée à éclairer l'électorat et les citoyens de manière plus générale¹⁰¹. Pour reprendre les termes de la philosophe politique Dominique Leydet, on peut à cet égard relever que « l'expression publique d'avis divergents par des membres d'un même groupe parlementaire donne au débat un enjeu immédiat important, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une formation appartenant à la majorité gouvernementale. Le groupe parlementaire devient un public qui doit être persuadé et pas simplement mobilisé. Il importe alors pour les principaux responsables des partis de prendre au sérieux et de répondre aux raisons qui motivent cette opposition [...] »¹⁰².

D'autres assemblées ont permis la prise de parole par vidéoconférence en séance plénière, à tout le moins durant une certaine période. Il en va par exemple ainsi au Parlement de la Communauté

98. Voy. not. X. DELGRANGE et L. DETROUX, « La délibération parlementaire, gage de qualité de la loi pour une meilleure protection des droits fondamentaux ? », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (dir.), *La légalité – Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 749. Voy. aussi les réflexions de P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015, pp. 346-350.

99. Sur cette problématique, voy. D. LEYDET, « Débats parlementaires et délibération démocratique », *op. cit.*, pp. 177-199.

100. Pour une réflexion dans le même sens, voy. L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, pp. 72-73. Dans certains cas, cette limitation a pu être quelque peu contrebalancée par le fait, pour un parlementaire, de confier son intervention à un collègue physiquement présent dans la salle des séances plénières, qui pouvait alors expressément s'exprimer en son nom. Les illustrations de cette pratique que nous avons été en mesure d'identifier dans les comptes rendus des séances plénières semblent toutefois limitées. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 2 juillet 2020, n° 49, p. 80 ; *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, 16 juillet 2020, n° 28, p. 103.

101. Dans de telles circonstances et à défaut d'autres moyens de manifester l'existence d'une position divergente (voy. not. D. LEYDET, « Débats parlementaires et délibération démocratique », *op. cit.*, p. 196), des parlementaires pourraient être encore davantage tentés de rendre publics leurs points de vue personnels dans d'autres espaces, tels que les médias ou les réseaux sociaux (voy. les contributions citées *supra*, n° 1, au sujet du renforcement du rôle des parlementaires en dehors des frontières de l'hémicycle).

102. D. LEYDET, « Débats parlementaires et délibération démocratique », *op. cit.*, p. 194.

germanophone¹⁰³, au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la COCOM¹⁰⁴ ou encore au Sénat¹⁰⁵. Cette possibilité a également été retenue à l'Assemblée de la COCOF, spécialement depuis le renforcement de la procédure virtuelle à partir du 30 octobre 2020¹⁰⁶, sur lequel nous reviendrons ci-dessous¹⁰⁷. Les possibilités individuelles de prise de parole des parlementaires étaient ici donc davantage respectées.

Cela étant dit, la vidéoconférence ne pourra sans doute pas remplacer le débat en présentiel de manière généralisée¹⁰⁸. En effet, l'importance de la présence et des interactions physiques pour le travail parlementaire a été soulignée à plusieurs reprises¹⁰⁹. Par ailleurs, il convient de ne pas perdre de vue que des problèmes techniques sont inhérents à l'organisation de débats par vidéoconférence – que ce soit au parlement ou ailleurs – et que le bon déroulement des discussions parlementaires est susceptible d'être dérangé par ceux-ci¹¹⁰. En outre, comme nous le verrons ci-après, ces problèmes peuvent soulever des questions quant à l'authenticité de la participation et des votes parlementaires¹¹¹.

103. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 6 avril 2020, n° 10, p. 25.

104. Cela a par définition été le cas lors des séances qui se sont entièrement déroulées par vidéoconférence (voy. *supra*, n° 13). Au regard des vidéos des séances plénières, à partir de la reprise du fonctionnement de ces assemblées selon des modalités mixtes (voy. *infra*, n° 17), les interventions par vidéoconférence semblent avoir été extrêmement limitées (voy. par ex. *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 5 juin 2020, n° 23, p. 82). Elles semblent à nouveau avoir été possibles à partir de la séance plénière du 23 octobre 2020, voy. par ex. *Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM, sess. ord. 2020-2021, 23 octobre 2020, n° 7, p. 2.

105. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2019-2020, Annales, 13 novembre 2020, n° 7-14, p. 5. Cependant, au regard des vidéos des séances, la prise de parole était limitée aux membres présents dans la salle plénière durant les séances précédant l'activation de la procédure virtuelle (voy. à cet égard *infra*, n° 18).

106. Voy. en ce sens la convocation à la séance plénière du 30 octobre 2020, disponible à l'adresse suivante : www.parlementfrancophone.brussels/agenda/convocations/seance-pleniere-ordre-du-jour-du-10-juillet-2020/document (consulté le 31 août 2021). Voy. aussi la convocation à la séance plénière de l'Assemblée de la COCOF du 9 octobre 2020, où il est indiqué que les membres qui disposent d'un certificat de mise en quarantaine peuvent intervenir en vidéoconférence (www.parlementfrancophone.brussels/agenda/convocations/seance-pleniere-ordre-du-jour-du-9-octobre-2020/document ; consultée le 31 août 2021).

107. Voy. *infra*, n° 17.

108. Pour des interventions de différents parlementaires en ce sens, voy. *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 17 mars 2020, n° 18, p. 5 ; *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, n° A-171/2, et *Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM, sess. ord. 2019-2020, n° B-29/2, pp. 3-4. Voy. aussi : *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 20 avril 2020, n° 20, pp. 6-7 ; *Doc. parl.*, Ass. COCOF, sess. ord. 2019-2020, n° 16/1, p. 4.

109. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019/2020, C.R.I., 20 avril 2020, n° 20, pp. 4 et 8.

110. Voy. dans le même sens : L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, p. 72. Pour une illustration, voy. *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 8 avril 2020, n° 19, p. 72.

111. Voy. *infra*, n° 16.

16. Comme nous venons de le voir, dans bon nombre d'assemblées, la majorité des parlementaires a participé à distance aux travaux¹¹². Par conséquent, il était nécessaire de trouver des moyens permettant de s'assurer que ce sont effectivement les parlementaires – et non une autre personne à leur place – qui participent à distance aux travaux du parlement, spécialement en ce qui concerne l'expression du vote¹¹³. Il s'agit là non seulement d'un impératif démocratique, mais également d'un élément important en pratique, compte tenu de l'incidence que la participation aux travaux de l'assemblée a sur leur indemnité parlementaire.

Dans son avis relatif au projet de loi de pouvoirs spéciaux au niveau fédéral, la section de législation du Conseil d'État a indiqué que l'article 53 de la Constitution ne requiert pas nécessairement que plus de la moitié des membres soient physiquement présents dans l'hémicycle, mais bien que *plus de la moitié des membres participent au vote*¹¹⁴. L'effectivité de la participation au vote doit donc être considérée comme l'élément central mis en avant par le Conseil d'État. Au niveau pratique, dans de nombreuses assemblées, c'était d'ailleurs la participation effective à un vote – ou en tout cas la connexion à une application de vote¹¹⁵ – qui était le seul moyen de constater la réunion du quorum. En effet, les parlementaires participaient majoritairement à distance et n'étaient pas visibles pour le président de l'assemblée qui se trouvait généralement physiquement dans la salle¹¹⁶. Il convenait donc d'assurer une authentification au moment du vote, afin de garantir que tel vote avait effectivement été émis par tel parlementaire, à qui il appartient alors d'en assumer la responsabilité au regard du public.

Au Parlement de la Communauté germanophone, le nombre assez réduit de parlementaires a permis la réalisation de votes à main levée et de votes nominatifs, en ce compris pour les membres présents par vidéoconférence. Leur caméra devait être constamment activée, de manière à permettre leur identification visuelle¹¹⁷. Aucun autre moyen technique garantissant l'authenticité de la participation parlementaire et du vote

112. Voy. *supra*, n° 13. Voy. aussi *infra*, section 4.

113. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, n° 1100/3, p. 5 ; *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2019-2020, n° 7-157/1, p. 2. Voy. aussi X. BAESELEN, V. WATRIN et N. SONVILLE, *Le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles face à la crise de la Covid-19*, *op. cit.*, pp. 12-14.

114. C.E., section de législation, avis, 25 mars 2020, n° 67.142/AG, n° 9.3.

115. Voy. par ex. concernant le Parlement flamand : M. ELST et P. D. G. CABOOR, « *Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ?* », *op. cit.*, p. 323.

116. Voy. *supra*, n° 13, et *infra*, section 4.

117. Voy. en ce sens *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., sess. ord. 2020-2021, n° 143/1, p. 4.

n'était donc requis¹¹⁸. À l'inverse, d'autres assemblées ont tenté de relever ce défi grâce à des applications de vote, qui devaient permettre la connexion sécurisée des parlementaires. Par exemple, à la Chambre, bien que le règlement évoque le vote par le renvoi électronique du bulletin¹¹⁹, celui-ci a été réalisé par une application de vote *ad hoc* dès le 9 avril 2020¹²⁰. Au Parlement flamand, une telle application a également été développée¹²¹. Au Parlement wallon, différentes possibilités sont prévues par le règlement. Les parlementaires ont essentiellement voté par le renvoi du bulletin de vote depuis leur adresse électronique « @parlement-wallonie.be »¹²² ou, depuis la modification du règlement adoptée le 15 avril 2020, par l'intermédiaire d'un « système électronique de vote par internet à double authentification »¹²³. Au Parlement de la Communauté française, les parlementaires qui participaient à distance avaient la possibilité d'exprimer leur vote par le biais d'un « système de sondage électronique »¹²⁴ uniquement accessible après leur identification visuelle par les services du greffe¹²⁵.

Au-delà de la question de la fiabilité de ces applications de vote en raison de leur mode de fonctionnement proprement dit¹²⁶, on peut relever qu'elles n'échappent bien entendu pas aux difficultés techniques inhérentes à l'utilisation de moyens de communication à distance. L'une des illustrations les plus marquantes s'est produite lors de la séance

118. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 6 avril 2020, n° 10, p. 39.

119. Art. 58, n° 3, al. 1^{er} du règlement.

120. Voy. M. ELST et P.D.G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *op. cit.*, p. 328.

121. Voy. *Doc. parl.*, Parl. fl., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 1^{er} avril 2020, n° 27, pp. 65-71. Voy. aussi M. ELST et P.D.G. CABOOR, *ibid.*, pp. 323-324.

122. Art. 80.4, al. 3 du règlement. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 15 avril 2020, n° 20, p. 41.

123. Art. 80.4, al. 5 du règlement. La possibilité du renvoi du bulletin de vote par courriel est toujours prévue dans le règlement. Il s'agit donc d'une solution alternative, notamment dans le cas où le système de vote à double identification rencontrerait des difficultés techniques.

124. X. BAESELEN, V. WATRIN et N. SONVILLE, *Le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles face à la crise de la Covid-19*, *op. cit.*, p. 13.

125. *Ibid.*, avec une description détaillée en pp. 12-13. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 13 mai 2020, n° 17, p. 5.

126. La fiabilité des applications de vote dépend en grande partie de leur mode de fonctionnement technique. Ainsi, selon les auteurs de l'étude précitée relative au fonctionnement du Parlement de la Communauté française en période de crise sanitaire, « les systèmes de "clés" ou de "codes" envoyés aux députés à des fins d'identification n'empêchent pas formellement l'élu de transmettre à un collaborateur ses clés et ses codes afin de voter » (X. BAESELEN, V. WATRIN et N. SONVILLE, *Le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles face à la crise de la Covid-19*, *op. cit.*, p. 13) et ne garantissent donc pas avec une certitude absolue l'authenticité du vote. Compte tenu des développements techniques que cette analyse appellerait et en raison des limites imposées à la présente étude, il ne nous est cependant pas possible d'examiner ici davantage dans quelle mesure les

plénière de la Chambre des représentants du 9 avril 2020¹²⁷. En raison de difficultés techniques, plusieurs membres n'ont pas réussi à exprimer leur vote, ce qui a fait naître un débat agité quant à l'opportunité de refaire le vote ou non. Il est de coutume qu'un vote, une fois réalisé en séance plénière, ne peut plus être recommencé, sauf avec l'accord unanime des membres¹²⁸. Pour s'opposer à la reprise du vote, certains s'appuyaient en l'espèce sur le fait que les membres ayant rencontré des difficultés techniques étaient respectivement trois parlementaires du groupe P.S. et trois parlementaires du groupe N-VA, qui avaient adopté des positions divergentes sur l'amendement soumis au vote. Il ne serait dès lors pas nécessaire de revoter sur l'amendement, car les votes respectifs allaient se compenser mutuellement, de sorte que le résultat resterait le même. Finalement, cet argument – faisant ouvertement écho à la discipline de parti – ne l'a pas emporté. Le vote a été repris afin d'éviter que des membres présents soient empêchés d'exprimer leur voix en raison de difficultés techniques¹²⁹. Ceci étant dit, la reprise du vote n'a effectivement pas modifié la donne quant au résultat, dès lors que, dans les deux cas, l'amendement litigieux a été adopté.

Quand il est question de procédures de fonctionnement virtuelles, une autre difficulté assez classique est liée aux problèmes de connexion. Il n'en va pas autrement dans le cadre des travaux parlementaires. Par exemple, lors de la réunion de la commission de la santé et de l'égalité des chances de la Chambre des représentants du 9 juin 2020, Maggie De Block, alors ministre de la Santé, a perdu sa connexion. Dans de telles circonstances, la présence physique minimale du président de l'assemblée – ou, en l'espèce, du président de la commission – ainsi que de l'équipe administrative chargée de l'établissement du compte-rendu de la séance présente toute son utilité. En effet, le parlement reste le siège de la réunion, où il peut être déterminé ce qui a été visible et audible lors d'une séance déterminée, afin de le refléter de manière fidèle dans le compte-rendu de la séance¹³⁰.

différentes applications de vote mobilisées dans différents parlements du pays s'exposent à de telles critiques. Voy., par ailleurs, sur la problématique du contrôle, par les parlementaires eux-mêmes, des votes émis à distance X. BAESELEN, V. WATRIN et N. SONVILLE, *ibid.*, p. 13.

127. *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 9 avril 2020, n° 35, pp. 62-69.

128. M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement. Samenstelling, organisatie en werking, op. cit.*, p. 93.

129. Pour un cas antérieur dans lequel le système de vote électronique installé dans la salle des séances plénières (la « machine de vote ») n'a pas correctement fonctionné, voy. *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2001-2002, C.R.I., 13 septembre 2002, n° 268, pp. 9-37 (cité parmi d'autres exemples par M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *ibid.*, p. 94, note 437).

130. *Voy. Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, C.R.I.C., 9 juin 2020, n° 199, p. 46. Dans la vidéo de cette réunion (disponible sur www.lachambre.be/media/index.html?language

Section 4. Un aller-retour ponctuel entre du présentiel aménagé et des modes de fonctionnement virtuels en fonction de l'état de la crise

17. L'amélioration de la situation sanitaire et l'allègement des mesures applicables durant les mois d'été et le début de l'automne¹³¹ ont été l'occasion pour certains parlements de renforcer la présence physique des parlementaires lors des réunions. Cela vaut spécialement pour les séances plénières. Pour les commissions, le plus faible nombre de participants rendait déjà préalablement possible la tenue de réunions en présentiel avec une distanciation physique importante¹³².

À titre d'illustration, au Parlement flamand, le nombre de personnes physiquement présentes en séance plénière a été progressivement augmenté durant le mois de juin¹³³. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la COCOM sont passés d'un mode de fonctionnement exclusivement virtuel à un mode de fonctionnement mixte dès le 5 juin 2020¹³⁴. Le Parlement wallon a tenu sa première séance plénière sans application du nouvel article 80.3 de son règlement le 1^{er} juillet 2020. À cette occasion, il a à nouveau été fait usage de l'extension de la salle des séances plénières à d'autres salles, afin de répartir le mieux possible les

=fr&sid=55U0668&offset=7741 ; consultée le 31 août 2021), on constate que, à partir de 2 heures, 12 minutes et 47 secondes, la ministre rencontre des problèmes de connexion et que ce qu'elle dit n'est plus audible pour les autres participants. Le compte-rendu mentionne notamment une « connexion défectueuse ». Pour une autre illustration de difficultés de connexion, voy. *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, C.R.I.C., 15 avril 2020, n° 146, pp. 74-75.

131. Voy. spécialement l'arrêté ministériel du 5 juin 2020, modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 (*M.B.*, 5 juin) qui a notamment abrogé l'obligation de rester chez soi initialement contenue dans ce dernier arrêté (art. 8, al. 1^{er}) et aussi l'arrêté ministériel du 30 juin 2020, portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 par lequel d'autres allègements substantiels des mesures applicables ont été prévus, notamment en ce qui concerne les contacts sociaux.

132. Voy. *supra*, n° 13.

133. Le nombre a été augmenté de 21 à 40 à partir du 3 juin 2020 et ensuite à maximum 53 à partir du 24 juin 2020 (M. ELST et P. D. G. CABOOR, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *op. cit.*, p. 321 et les réf. citées en note 9).

134. Cette information n'a pas été reprise dans le compte-rendu de cette séance, mais une communication en ce sens a été faite par le président de ces deux assemblées, comme le montre la vidéo de la séance, disponible sur www.youtube.com/watch?v=XWGb1mN5NO0, à partir de 30 secondes (consultée le 31 août 2021).

parlementaires¹³⁵. À l'Assemblée de la COCOF, les premières séances plénières suivant la modification du règlement ont été tenues en juin. Il semble que, en tout cas depuis la séance plénière du 26 juin 2020 et jusqu'au mois d'octobre, notamment tous les parlementaires souhaitant intervenir lors des débats pouvaient être physiquement présents dans la salle des séances plénières¹³⁶. La séance plénière du 9 octobre 2020 s'est même entièrement déroulée en présentiel, sauf pour les parlementaires qui disposaient d'un certificat de mise en quarantaine¹³⁷. Enfin, à la Chambre, la situation semble être restée relativement stable durant les mois d'été¹³⁸, avant qu'une augmentation des personnes autorisées à être physiquement présentes ait été décidée à partir de la séance plénière du 24 septembre 2020. La plupart des parlementaires continuaient cependant à y suivre les débats à distance¹³⁹. Les séances plénières consacrées à la déclaration gouvernementale et au vote de confiance du gouvernement De Croo ont à cet égard fait office d'exception. Celles-ci ont en effet été organisées dans la salle des séances plénières du siège bruxellois du Parlement européen, afin de permettre à tous les membres d'y assister en présentiel, moyennant les distances appropriées¹⁴⁰.

Sauf exception¹⁴¹, la possibilité de prendre la parole était alors toujours limitée aux parlementaires qui étaient physiquement présents dans la (principale) salle des séances plénières, avec les difficultés que cela peut poser du point de vue des capacités délibératives de l'assemblée¹⁴².

135. *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 1^{er} juillet 2020, n° 29, p. 1. Voy. aussi *supra*, n° 4.

136. Pour la séance du 26 juin 2020, il convient de se référer à la vidéo de celle-ci, disponible sur www.youtube.com/watch?v=Gn6WoOSkmnQ, à partir de 7 minutes et 35 secondes (consultée le 31 août 2021). Voy. aussi les convocations précitées aux séances plénières du 10 juillet 2020 et du 23 septembre 2020 (*supra*, n° 15).

137. *Voy. Doc. parl.*, Ass. COCOF, sess. ord. 2020-2021, C.R.I., 9 octobre 2020, n° 21, p. 6.

138. *Voy. M. ELST et P. D. G. CABOOR*, « Wetgevingsprocedure aangetast door corona of immuniteit opgebouwd ? », *op. cit.*, p. 327. À la séance plénière du 17 septembre 2020, toujours trois membres par groupe politique pouvaient ainsi être physiquement présents (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 17 septembre 2020, n° 55, p. 38). Cependant, il ressort de ce compte-rendu que le Vlaams Belang n'a pas respecté cette limitation (*ibid.*).

139. *Voy. en ce sens Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 24 septembre 2020, n° 56, p. 2.

140. O. LE BUSSY, « Le Parlement européen est disposé à accueillir la séance de la Chambre le 1^{er} octobre pour la déclaration gouvernementale », *La Libre*, 25 septembre 2020, disponible sur www.lalibre.be/belgique/politique-belge/formation-federale-la-declaration-gouvernementale-du-1er-octobre-prononcee-au-parlement-europeen-5f6dd3517b50a677fbd5cef (consultée le 31 août 2021). *Voy. aussi Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2020-2021, C.R.I., 1^{er} octobre 2020, n° 57, p. 1 ; *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2020-2021, C.R.I., 2 octobre 2020, n° 58, p. 1 ; *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2020-2021, C.R.I., 2 octobre 2020, n° 59, p. 1 ; *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2020-2021, C.R.I., 3 octobre 2020, n° 60, p. 1.

141. *Voy. la convocation précitée à la séance plénière de l'Assemblée de la COCOF du 9 octobre 2020 (supra, n° 15).*

142. *Voy. supra*, n° 15.

À partir de la fin du mois d'octobre, la recrudescence de la crise sanitaire et les mesures de lutte renforcées¹⁴³ ont cependant conduit la plupart de ces assemblées à réduire à nouveau la présence physique dans l'hémicycle¹⁴⁴. Le nombre de membres présents aux séances plénières du Parlement flamand a ainsi été réduit à 39 – répartis proportionnellement entre les partis politiques en fonction de leur nombre de sièges – à partir de la séance du 21 octobre 2020¹⁴⁵. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la COCOM semblent avoir à nouveau renforcé la participation par vidéoconférence à partir du 23 octobre 2020¹⁴⁶. Dès les réunions de séance plénière des 27 et 28 octobre 2020, le Parlement wallon a de nouveau fait application de l'article 80.3 de son règlement¹⁴⁷. À l'Assemblée de la COCOF, c'est à partir du 30 octobre 2020 que la présence physique a été limitée aux membres du bureau, les présidents de groupe, les auteurs de questions d'actualité, ainsi que les députés qui souhaitent intervenir¹⁴⁸. Depuis le 13 novembre 2020, les seuls parlementaires pouvant participer en présentiel sont la présidente de l'assemblée et les présidents des groupes politiques¹⁴⁹.

18. Certaines assemblées ne se sont pas engagées dans un tel aller-retour entre du présentiel renforcé et des modes de fonctionnement essentiellement virtuels, car le présentiel avait déjà été relativement soutenu précédemment. Cela était assurément le cas du Parlement de la Communauté germanophone, où le présentiel aménagé était déjà le principe dès la première séance plénière du 6 avril 2020 et l'est demeuré même après le second confinement¹⁵⁰.

143. Voy. not. arrêté ministériel du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19.

144. Pour la Chambre, nous n'avons pas été en mesure de trouver une trace officielle d'une réduction des membres autorisés à participer en présentiel aux réunions de séance plénière et l'observation des vidéos de ces séances ne permet pas de tirer des conclusions évidentes.

145. Cette réduction résulte d'une décision du bureau élargi du 19 octobre 2020, dont l'existence nous a été renseignée par M. Gerit Vermeulen, *Directeur Decreetgeving* au Parlement flamand, que nous remercions vivement.

146. Voy. not. *Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM, sess. ord. 2020-2021, 23 octobre 2020, n° 7, p. 2.

147. Voy. *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2020-2021, C.R.I., 27 octobre 2020, n° 6 ; *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2020-2021, C.R.I., 28 octobre 2020, n° 7, p. 1.

148. Voy. en ce sens la convocation précitée à la séance plénière du 30 octobre 2020 (*supra*, n° 15).

149. Voy. en ce sens la convocation à la séance plénière du 13 novembre 2020 (www.parlementfrancophone.brussels/agenda/convocations/seance-pleniere-ordre-du-jour-du-13-novembre-2020/document ; consultée le 31 août 2021).

150. Voy. *supra*, n° 13. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 20 juillet 2020, n° 13, p. 5 ; *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., sess. ord. 2020-2021, C.R.I., 23 novembre 2020, n° 17, p. 5.

Au Parlement de la Communauté française et au Sénat, la situation peut être qualifiée d'« intermédiaire ». Le Parlement de la Communauté française avait également déjà autorisé un nombre relativement important de parlementaires à participer en présentiel aux séances plénières¹⁵¹, qui semble être resté relativement stable durant les mois d'été et le début de l'automne. Lors de la séance plénière du 8 juillet 2020, il semble ainsi avoir été question de 51 membres¹⁵². À l'occasion de la mise en place du second confinement, le Parlement de la Communauté française a cependant à nouveau limité le nombre de personnes physiquement admises dans la salle des séances plénières. À partir du 21 octobre 2020, deux parlementaires par groupe politique étaient en principe autorisés à participer en présentiel aux travaux en séance plénière¹⁵³. Au Sénat, bien qu'une procédure de fonctionnement virtuel ait été adoptée, le présentiel a été préféré dans un premier temps. La séance plénière du 12 juin 2020, qui était la première où le règlement modifié était susceptible d'être appliqué, s'est ainsi déroulée en présentiel. À cette occasion, les sénateurs ont été répartis entre plusieurs salles. Ce choix a sans doute été dicté par le fait qu'un scrutin secret était à l'ordre du jour de cette séance et que le Sénat a entendu l'organiser en présentiel¹⁵⁴. Le Sénat a maintenu ce mode de fonctionnement durant les mois d'été et au début de l'automne¹⁵⁵. En revanche, ici aussi, dans le contexte de renforcement de la crise et des mesures applicables, le Sénat a activé la procédure électronique dès la séance plénière du 13 novembre 2020¹⁵⁶.

151. *Voy. supra*, n° 13.

152. *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 8 juillet 2020, n° 21, p. 6.

153. X. BAESELEN, V. WATRIN et N. SONVILLE, *Le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles face à la crise de la Covid-19, op. cit.*, p. 16. *Voy. aussi Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2020-2021, C.R.I., 12 novembre 2020, n° 6, p. 6. On notera que ce resserrement de la présence physique en séance plénière n'a rien modifié au fait que seuls les parlementaires physiquement présents pouvaient activement intervenir dans les débats (*ibid.*).

154. *Voy. Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2019-2020, Annales, 12 juin 2020, n° 7-11, p. 25.

Voy. aussi Doc. parl., Sénat, sess. ord. 2019-2020, n° 7-157/1, p. 10. La question des scrutins secrets a, par exemple, également donné lieu à des adaptations des pratiques usuelles à la Chambre des représentants, où un vote secret a été organisé de manière étalée sur une période de dix jours, le bulletin de vote étant disponible pour les parlementaires au secrétariat général (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2020-2021, C.R.I., 17 décembre 2020, n° 81, p. 95). À l'inverse, au Parlement wallon, les votes secrets pouvaient également être organisés par le « système électronique de vote par internet à double authentification » précité (*voy. par ex. Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2020-2021, C.R.I., 2 décembre 2020, n° 11, p. 85).

155. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2019-2020, Annales, 10 juillet 2020, n° 7-12, p. 6 ;

Doc. parl., Sénat, sess. ord. 2020-2021, Annales, 13 octobre 2020, n° 7-13, p. 5.

156. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2019-2020, Annales, 13 novembre 2020, n° 7-14, p. 5.

Conclusion

19. La présente contribution offre un instantané de la manière dont les différentes assemblées législatives de Belgique ont fonctionné durant la majorité de l'année 2020. Entre le ralentissement plus ou moins considérable de l'activité parlementaire, le fonctionnement partiellement virtuel des assemblées et l'aménagement des réunions en présentiel, ce mode de fonctionnement s'est plus ou moins éloigné de ce qui a pu être considéré comme le mode « normal » avant le mois de mars 2020.

Les solutions concrètes que les différentes assemblées ont adoptées ont varié, mais elles avaient toutes un objectif commun : concilier la continuité du travail parlementaire dans ses aspects législatif et de contrôle du gouvernement, avec des garanties pour l'authenticité et la publicité des travaux, avec la limitation du risque sanitaire. La tâche n'a pas été simple, notamment si on tient compte des difficultés qui sont inhérentes à l'utilisation des moyens de communication technologiques par les assemblées, comme par exemple les problèmes techniques¹⁵⁷. Agissant tel un microscope, les procédures exceptionnelles ont également accentué certaines difficultés propres au fonctionnement parlementaire contemporain. On peut notamment pointer l'emprise de la discipline partisane sur le fonctionnement de l'assemblée, qui a dans certaines circonstances conduit à ce que des parlementaires ont eux-mêmes considéré la reprise d'un vote comme inutile¹⁵⁸.

Quand, dans un futur encore incertain, cette crise sanitaire prendra fin, on peut s'attendre à ce que les assemblées retournent largement à un fonctionnement en présentiel. Cette tendance a déjà pu être observée dans plusieurs assemblées durant la période de déconfinement¹⁵⁹. Au moment d'écrire la présente contribution, elle semble également se manifester pour les rentrées parlementaires de la fin de l'été 2021¹⁶⁰. Il ne pourrait d'ailleurs pas en aller autrement dans la plupart des parlements, dès lors que les conditions d'application des procédures exceptionnelles y sont calquées sur l'existence d'une crise sanitaire¹⁶¹. Cela étant, comme l'affirmait le président de la Chambre lors de la séance plénière du 9 avril 2020 : « The proof of the pudding is in the eating »¹⁶². La crise sanitaire a obligé les assemblées à intégrer dans leur fonctionnement

157. Voy. *supra*, n° 16.

158. Voy. *supra*, nos 15 et 16.

159. Voy. *supra*, n° 17.

160. Voy. par ex. *Doc. parl.*, Parl. wall., sess. ord. 2021-2022, C.R.A., 1^{er} septembre 2021, n° 1, p. 1.

161. Voy. *supra*, section 3, § 2.

162. *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2019-2020, C.R.I., 9 avril 2020, n° 35, p. 67.

quotidien des moyens jusqu'alors largement inutilisés. Une fois la crise sanitaire révolue, ces expériences pourraient être mobilisées pour mener des réflexions quant au fonctionnement futur des assemblées, tant durant des périodes de crise (sanitaire ou autre) qu'en dehors de celles-ci. Bien entendu, il paraît probable et souhaitable pour la culture du débat que des séances plénières avec un grand nombre de membres ne se tiennent pas par vidéoconférence. En revanche, pour des réunions d'organes parlementaires avec un nombre plus limité de membres, les procédures de fonctionnement à distance pourraient constituer une piste de réflexion envisageable, avec comme fil conducteur cependant qu'il ne semble souhaitable au point de vue principal, ni utile au point de vue pratique de généraliser la passation des séances de commission en mode virtuel. Cette piste semble envisagée par le Parlement de la Communauté germanophone qui a, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, modifié son règlement en ce sens¹⁶³. Celui-ci consacre en effet une possibilité non liée à la crise sanitaire en cours de recourir à la participation à distance aux travaux d'organes parlementaires, aux conditions et modalités à déterminer par le bureau.

Par ailleurs, une réflexion relative aux procédures parlementaires de crise mérite d'être menée, pour y inclure, le cas échéant, d'autres situations dangereuses que les crises sanitaires. Cela pourrait permettre d'éviter des scénarios comme ceux vécus en mars et avril 2020, où des règlements ont dû être adaptés dans la précipitation¹⁶⁴ et où l'activité parlementaire a été ralentie dans certaines assemblées¹⁶⁵, parfois au point de laisser l'opposition sans autre arme de contrôle du gouvernement que des questions écrites¹⁶⁶.

163. Voy. *supra*, nos 9 et 11.

164. Voy. *supra*, section 1 et n° 8.

165. Voy. *supra*, section 2.

166. Voy. *supra*, n° 6.

WILMÈS II PAR-DELÀ LES APPARENCES : RÉFLEXIONS SUR LA NOTION DE « GOUVERNEMENT MINORITAIRE »

Toon Moonen

Professeur Universiteit Gent ; avocat au barreau de Bruxelles

Julian Clarenne

Chercheur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

1. Mars 2020. Alors que la Belgique connaît l'une des plus longues crises politiques de son histoire, la pandémie de Covid-19 vient soudainement accélérer la formation d'un gouvernement fédéral de plein exercice. Le gouvernement Wilmès II est ainsi mis sur pied, en vue de prendre toutes les mesures urgentes nécessaires pour gérer la crise sanitaire. Particularité : s'il obtient la confiance d'une confortable majorité à la Chambre, le gouvernement repose toutefois sur la même coalition que le gouvernement démissionnaire auquel il succède, laquelle ne dispose que de 38 députés sur les 150 que compte la Chambre.

2. Aux yeux des politologues comme des constitutionnalistes, la formation du gouvernement Wilmès II constitue un événement dans l'histoire politique et constitutionnelle du pays, tant elle marque l'avènement d'un gouvernement minoritaire, dont la Belgique n'est pourtant pas coutumière. Ce trait caractéristique avait pourtant déjà été attribué par certains aux gouvernements Michel II et Wilmès I qui l'ont précédé. Une question se pose dès lors : qu'entend-on par « gouvernement minoritaire » ? Derrière l'apparente clarté de la notion se cache en réalité une multitude d'interprétations possibles, selon le critère de distinction utilisé. Certes, le caractère majoritaire ou minoritaire d'un gouvernement fera généralement écho au soutien dont il dispose au Parlement, mais la réponse pourra varier selon le critère mobilisé pour évaluer pareil soutien. Force est néanmoins de constater que les différentes réalités dont la notion de gouvernement minoritaire est susceptible de rendre compte sont en même temps invisibilisées, au risque de confondre ses dimensions politique et juridique. Par cette contribution, nous tentons