
Le Parlement italien à l'ère du Covid-19 : le télétravail comme alternative à l'effacement ?

Anna Maria Lecis Cocco Ortu

Edition électronique

URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1374>

ISSN : 2681-8302

Editeur

Confluence des droits_La revue
UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE)
Espace René Cassin
3, avenue Robert Schuman
13628 Aix-en-Provence
France
contact@confluencedesdroits-larevue.com

Référence électronique

Anna Maria Lecis Cocco Ortu, « Le Parlement italien à l'ère du Covid-19 : le télétravail comme alternative à l'effacement ? », *Confluence des droits_La revue* [En ligne], 09 | 2020, mis en ligne le 4 septembre 2020. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1374>

Le Parlement italien à l'ère du Covid-19 : le télétravail comme alternative à l'effacement ?

Anna Maria Lecis Cocco Ortu

Docteure en droit public, membre associée du CDPC Jean-Claude Escarras Université de Toulon, Aix-Marseille Univ, Univ Pau et Pays Adour, CNRS, DICE

Introduction¹

Les mesures de confinement, de distanciation sociale et de limitation de la liberté de circulation imposées dans plusieurs pays dans le cadre de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie du Covid-19 n'affectent pas seulement la vie quotidienne des citoyens, mais aussi le fonctionnement des institutions.

Certains organes ont pu s'adapter assez vite à ces mesures, grâce à l'introduction dans l'organisation de leurs activités des mêmes aménagements qui sont aujourd'hui adoptés dans l'exercice d'autres activités professionnelles : le télétravail et la distanciation sociale sur le lieu du travail. Bien évidemment, cela a été plus facile pour les organes unipersonnels ainsi que pour ceux qui sont composés par un nombre réduit de membres et dont l'organisation est règlementée de manière flexible et par des règles autonomes. Ainsi les conseils des ministres, en Italie comme en France et dans d'autres pays, ont pu facilement se réunir dans des salles permettant la distanciation sociale ou bien à travers des modalités de communication et de réunion à distance, par téléphone ou visioconférence. Le Conseil constitutionnel a prévu le déplacement des audiences publiques dans la grande salle du Conseil, de manière à permettre la distanciation sociale, et a laissé la possibilité aux avocats et au représentant du gouvernement de participer en présentiel ou par visio-conférence². La Cour constitutionnelle italienne a en revanche opté pour le télétravail, sur le fondement d'un décret de la Présidente prévoyant que toutes les audiences, réunions et chambres de conseil peuvent se tenir à distance, avec la participation des juges, avocats et parties par visio-conférence³.

Pour les parlements, en revanche, il est plus difficile d'adapter l'organisation d'un travail qui par nature prévoit la discussion et l'échange entre un grand nombre de personnes dans le lieu symbolique de la représentation de la nation. Ainsi, cette crise sanitaire risque de mener à un effacement des parlements, non seulement parce que la réponse politique à la crise dans l'urgence passe surtout par l'action des exécutifs⁴, mais aussi pour des raisons d'ordre pratique concernant les modalités de fonctionnement des assemblées parlementaires. Si la plupart des parlements ont décidé, bien opportunément, de rester « ouverts » pendant la crise sanitaire⁵, une réduction de

¹ Cet article représente la version écrite et assortie de références bibliographiques de la communication orale proposée dans le cadre de la conférence virtuelle « [Démocratie, État de droit et droits fondamentaux face à la pandémie de Covid-19 : perspectives croisées](#) », organisée par l'UMR 7318 DICE sous la direction de Laurence Gay et Caterina Severino, le 30 avril 2020.

² Voir le [communiqué sur le site du Conseil constitutionnel](#).

³ Voir le [communiqué de presse et le décret de la Présidente](#) disponibles sur le site de l'institution.

⁴ Sur ces questions, voir notamment dans cette revue les contributions par [Michel Hottelier](#), [Priscilla Jensei-Monge](#) et [Audrey de Montis](#) et [Marc Verdussen](#), concernant respectivement la Suisse, la France et la Belgique.

⁵ Une exception est représentée par le parlement canadien, qui tiendra une brève session extraordinaire avec 20 représentants sur 338.

l'activité parlementaire a été décidée dans presque tous les pays touchés par l'épidémie⁶.

Au-delà des questions concernant l'équilibre dans la séparation des pouvoirs et la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif dans l'adoption des mesures exceptionnelles de limitation des libertés⁷, il y a donc également une question très pratique qui se pose : comment assurer la continuité de l'activité parlementaire lorsque des mesures générales ainsi que des contraintes individuelles de confinement pouvant toucher un grand nombre d'élus, rendent difficile la réunion des assemblées dans les hémicycles parlementaires ?

Au regard des expériences des différents pays touchés par la crise sanitaire, l'on peut remarquer que trois types de techniques ont été adoptés⁸. La première est la réduction du nombre de représentants qui participent physiquement aux réunions et aux séances. Cette technique a été mise en œuvre en fixant un nombre maximum de présents et un nombre de représentants désignés par groupe, soit dans le respect des proportions entre les groupes parlementaires, sur le modèle du « *pairing* » de tradition britannique, soit en permettant la délégation de vote pour les parlementaires absents, pour respecter les proportions dans l'issue du vote. Cette solution a été adoptée notamment en Allemagne⁹, au Danemark¹⁰, en Norvège¹¹, en Suède¹², aux Pays-Bas¹³ et au Portugal¹⁴. Une variation de cette technique a été adoptée en France par l'Assemblée nationale dans la première phase de la crise, lorsque les groupes ont convenu de ne faire siéger que trois députés par groupe (le président et deux autres députés), avec la délégation de vote des autres membres (un député absent pouvant manifester sa volonté d'exprimer un vote différent du reste de son groupe)¹⁵.

La deuxième technique consiste à déplacer les travaux parlementaires dans des locaux plus grands permettant la distanciation sociale. En Suisse, par exemple, alors que la session de printemps était close, le parlement a décidé de se réunir pour une session extraordinaire du 4 au 7 mai sur le [site de Bernexpo](#), dont les locaux ont été aménagés pour l'occasion.

⁶ La majorité des parlements a décidé de limiter son activité pendant la crise sanitaire aux seules procédures législatives urgentes et aux fonctions de contrôle ou de validation de l'action du gouvernement par les mesures exceptionnelles anti-crise. Pour un panorama voir I. Bar-Simon-Tov, « [Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic. A Comparative Overview](#) », 22 mars 2020, et notamment le tableau récapitulatif en annexe, p. 9 *sq.* En ce qui concerne l'Assemblée nationale en France, voir notamment [le communiqué](#) de la présidence.

⁷ Sur lesquelles voir les autres contributions de cette conférence et notamment [P. Monge et A. De Montis](#) en ce qui concerne l'expérience française.

⁸ S'il n'est pas indiqué autrement, les informations concernant l'organisation du travail parlementaire dans les différents pays sont issues de l'étude menée par I. Bar-Simon-Tov, « *Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic. A Comparative Overview* », cité *supra*.

⁹ Voir le [dossier sur les expériences étrangères](#) préparé par le Sénat italien

¹⁰ Avec la limitation de 95 parlementaires présents sur 170.

¹¹ Avec la limitation de 87 parlementaires présents sur 169.

¹² Avec la limitation de 55 parlementaires présents sur 345.

¹³ Avec la prévision de réunions avec 30 parlementaires.

¹⁴ Le quorum d'1/5 des membres a été maintenu et le nombre maximum de présents a été calé sur ce *quorum*, avec la prévision que les présents représentent les absents selon les proportions des groupes.

¹⁵ Sur les mesures adoptées en France, voir le communiqué de la Présidence de l'Assemblée nationale du [17 mars 2020](#) et B. Lacourieux, « [Légiférer en période d'épidémie](#) », *Blog Les cuisines de l'Assemblée*, 18 mars 2020. Pour une critique de ces mesures, voir les considérations de E. Lemaire, « Une assemblée parlementaire peut-elle fonctionner en 'comité restreint' ? », *Blog de Jus politicum*, 2 avril 2020.

La troisième technique, enfin, consiste à mettre en œuvre des modalités de travail à distance grâce aux technologies numériques. Ainsi, en Espagne¹⁶, en Estonie¹⁷ au Royaume-Uni¹⁸ ou encore en Roumanie¹⁹, les parlementaires ont pu non seulement se réunir en visioconférence pour les activités des commissions et des autres organes parlementaires, mais également délibérer à distance par vote électronique. Le travail à distance a été adopté aussi en France pour certaines activités à l'exclusion du vote²⁰ et en Allemagne pour les réunions et les votes en commission²¹. Le Parlement européen a également mis en place, pour la première fois, une procédure de vote à distance²².

En Italie, le débat a été ouvert au début du confinement, mais sans qu'aucune solution ne soit définitivement adoptée. La Junte pour le règlement de la Chambre des députés s'est réunie pour discuter des aménagements possibles à ses modalités de travail²³, mais les propositions formulées n'ont pas eu de suite, sauf en ce qui concerne les réunions des bureaux des présidents et les réunions informelles des commissions, qui peuvent désormais se tenir en visioconférence. Pour l'instant, tout a été laissé aux accords pris au fur et à mesure entre les forces politiques pour fixer un nombre maximum de participants de manière à garantir le *quorum* pour la validité du vote, tout en respectant les proportions entre les groupes. Contrairement au droit français, le droit italien prévoit en effet un *quorum* pour la validité des délibérations, égal à la majorité des membres²⁴.

Sur la base des accords entre les groupes, la délibération de la Chambre des députés en séance plénière du 12 mars, pour l'approbation d'une dérogation à la règle d'or budgétaire conformément à l'art. 81 de la Constitution, a vu la participation de 322 députés pré-désignés par les présidents des groupes²⁵. Néanmoins, cette solution se fondait sur des accords sans aucune force contraignante, tout parlementaire restant libre de participer aux séances et au vote. Il s'agit d'une technique qui a plus de chances de fonctionner en présence d'une forte bipolarisation, caractérisée par un grand respect de la discipline du groupe et, surtout, lorsque cette technique repose sur des coutumes parlementaires bien enracinées, comme c'est le cas au Royaume-Uni. C'est toute la limite

¹⁶ Congreso de los Diputados, [El Congreso aplaza su actividad durante las próximas dos semanas](#), 12 mars 2020. Sur l'exemple espagnol, voir C. Cerbone, A. Russo, « Il Parlamento durante l'emergenza coronavirus: alcuni spunti dal caso spagnolo », *Diritti fondamentali*, n° 2, 2020, p. 119 sq.

¹⁷ I. Bar-Simon-Tov, « Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic », *op.cit.*, p. 9 sq.

¹⁸ UK Parliament, [MPs cast first ever remote votes in Commons Chamber](#), 12 mai 2020.

¹⁹ I. Bar-Simon-Tov, « Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic », *op. cit.*, pp. 9 et s.

²⁰ La conférence des présidents notamment se réunit en audioconférence ou en visioconférence : voir notamment le [communiqué de la Présidence de l'Assemblée nationale du 17 mars 2020](#).

²¹ Library of Congress Global Legal Monitor, « [Germany: Parliament Changes Rules of Procedure to Ensure Functioning During COVID-19 Pandemic](#) », 15 avril 2020.

²² Appliqué pour la première fois lors de la session plénière du 26 mars, ce système de vote à distance est temporaire et valable jusqu'au 31 juillet, sauf prolongation par décision du Bureau du Parlement : Parlement européen, « [Covid-19 : comment le Parlement travaille-t-il durant la pandémie ?](#) », 16 avril 2020.

²³ [Comunicazioni del Presidente sulle modalità di svolgimento dei lavori delle Commissioni nel periodo dell'emergenza derivante dalla diffusione del virus Covid19](#), 31 mars 2020.

²⁴ Art. 64 Const.

²⁵ En réalité, la liste indiquait 350 députés sur un total de 630, afin que la majorité soit largement assurée, mais 28 n'ont pas pu arriver à la Chambre, ce qui prouve les difficultés pratiques rencontrées par de nombreux parlementaires pour se rendre physiquement dans les lieux de la délibération politique en ce moment de crise sanitaire. Voir le compte-rendu de la journée par S. Ceccanti, « [Coronavirus : Una giornata parlamentare anomala](#) ».

de cette solution ; limite qui a provoqué un échec lors du vote sur un ordre du jour concernant le mécanisme européen de stabilité présenté par le groupe d'extrême droite *Fratelli d'Italia*. À l'occasion de cette délibération, la leader de *Fratelli d'Italia*, Giorgia Meloni, a appelé l'ensemble des représentants de son groupe à participer au vote, en violation de l'accord entre les groupes. En réponse, les groupes de la majorité ont fait de même, avec la conséquence que l'hémicycle s'est trouvé bondé, en violation non seulement du *gentlemen's agreement* entre les groupes, mais aussi des mesures de distanciation sociale imposées à l'ensemble du pays et paradoxalement violées par les mêmes institutions qui les imposent. En outre, un député testé positif au coronavirus a contourné les contrôles de la température à l'entrée des locaux et accédé à l'hémicycle²⁶. Dans les séances suivantes, les présidents et les bureaux ont prévu d'autres aménagements, tels que la possibilité d'occuper les loges normalement réservées à la presse, ainsi qu'un étalement temporaire des procédures de vote avec un accès décalé des députés par ordre alphabétique²⁷. Cependant, les séances ont été caractérisées par un niveau élevé de désordre et de non-respect des mesures barrières, parfois même utilisé comme forme de protestation²⁸.

Depuis, les propositions pour permettre la délibération à distance grâce à la technologie numérique se font plus pressantes²⁹. Elles sont menées notamment au sein du Parlement par le Professeur Stefano Ceccanti, constitutionnaliste et député du Parti démocrate, ainsi que par d'autres parlementaires³⁰, parmi lesquels le député Giuseppe Brescia du Mouvement 5 étoiles, qui s'est fait le promoteur de deux rencontres virtuelles sur la plateforme Zoom entre constitutionnalistes³¹. En dehors de l'hémicycle parlementaire, elles sont soutenues par d'autres constitutionnalistes et *think tanks* de juristes³², ainsi que par une partie de la presse, en vérité assez réduite, car le fonctionnement du parlement ne semble pas passionner les journalistes et l'opinion publique. De l'autre côté, des voix autorisées de parlementaires et de constitutionnalistes s'opposent à cette possibilité, qu'ils considèrent comme inconstitutionnelle en plus de ne pas être politiquement opportune. Le principal obstacle serait constitué par le *quorum* structurel prévu par la Constitution pour les délibérations, qui requiert la « présence » de la majorité des membres de chaque assemblée. Néanmoins, au-delà du débat sur la possible interprétation évolutive de la

²⁶ « [Coronavirus, Camera: allarme contagio in Aula, chiesto voto online](#) », *La Repubblica*, 29 avril 2020.

²⁷ Sur les autres aménagements prévus dans le cadre de ce qu'il définit un « droit parlementaire de l'urgence », voir S. Curreri « Il Parlamento nell'emergenza », *Osservatorio Rivista AIC*, n° 3, 2020, pp. 4 et s. et P. Marsocci « Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid », *ConsultaOnline*, 6 mai 2020.

²⁸ Les députés de *Fratelli d'Italia* et de la *Ligue* ont enlevé leur masque comme signe de protestation : P. Festuccia, « [Bagarre in aula, deputati di Fdi e Lega si tolgono la mascherina per inveire contro Curre di 5Stelle](#) », 14 mai 2020.

²⁹ S'agissant des autres activités parlementaires, et notamment des activités informelles, il y a en revanche un consensus plus large, comme le remarque P. Marsocci « Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid », *op. cit.*, p. 10.

³⁰ Voir la [lettre signée par une cinquantaine de députés](#) ; voir aussi [la pétition promue par les députés Alessandro Fusacchia \(Groupe mixte\), Paolo Lattanzio \(M5s\), Rossella Muroli \(Leu\), Erasmo Palazzotto \(Leu\) e Lia Quartapelle \(Pd\)](#) et signée par des dizaines d'autres parlementaires.

³¹ « Parlamento aperto: a distanza o in presenza? », Débat en direct sur Facebook organisé par le Président de la Commission Affaires constitutionnelles de la Chambre des députés, M. Giuseppe Brescia, avec la participation de D. Sassoli, L. Violante, S. Ceccanti, M. Ainsì, F. Clementi, P. Pisicchio et, lors de la deuxième rencontre, avec la participation de S. Curreri, V. Lippolis, N. Lupo, M. Luciani, L. Trucco, R. Calvano. Les enregistrements des débats sont disponibles sur le [site de Radio radicale](#).

³² Voir le cahier de la Fondation [PER, Progresso, Europa, Riforme](#).

notion de la présence (I), il faut s'interroger sur la compatibilité des modalités de travail à distance avec la notion de « délibération parlementaire » (II).

I. La possible interprétation évolutive de la notion de « présence »

Le principal obstacle à l'introduction du vote à distance³³ serait constitué par l'article 64 al. 3 de la Constitution, disposant que « les décisions de chacune des deux Chambres et du Parlement ne sont valables que si la majorité de leurs membres est présente, et que si elles sont adoptées à la majorité des membres présents, à moins que la Constitution ne prescrive une majorité spéciale »³⁴.

Plusieurs voix contestent la possibilité d'interpréter de manière souple la notion de « présence », soutenant en revanche une interprétation littérale de la disposition³⁵, selon l'*original intent* des constituants³⁶. Pour Renzo Dickmann, conseiller de la Chambre des députés, une lecture stricte de la notion de présence est supportée également par une interprétation systématique des autres dispositions concernant l'organisation des travaux parlementaires, qui présupposent une présence physique dans les concepts de « séance » et de « réunion »³⁷, ainsi que par le principe de la publicité des travaux³⁸. Toute modification des règlements parlementaires, voire de la pratique parlementaire à droit constant, pour y inclure le vote à distance serait donc contraire à la Constitution³⁹, ou sa constitutionnalité serait pour le moins douteuse⁴⁰.

Malgré ces objections, une autre partie de la doctrine considère qu'une interprétation de la notion de « présence » incluant la « présence non physique » est bien possible. On peut en effet être « présent » à travers des moyens technologiques permettant la réunion, la discussion ou encore le vote à distance⁴¹. Une telle lecture est fondée non

³³ Si le débat actuel porte sur l'introduction de modalités de travail à distance pour l'exercice de différentes activités parlementaires, il se concentre surtout sur la délibération à distance, qui pose le plus de problème. Il s'agirait d'un vote électronique exprimé par des dispositifs numériques et transmis par internet. Sur les différentes modalités et expériences de vote électronique, voir Ch. Enguehard, « Vote papier, vote mécanique, vote électronique », *Le Genre humain*, vol. 51, n° 2, 2011, p. 41 et de la même auteure, « [Vote par internet : failles techniques et recul démocratique](#) », *Jus Politicum*, n°2 ; L. Cuocolo, « Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato », *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n° 1, 2008, pp. 258 et s.

³⁴ Le texte de la Constitution italienne en français est accessible sur le [site du Sénat italien](#).

³⁵ Voir notamment les positions soutenues par R. Calvano, V. Lippolis, M. Luciani et P. Pisicchio lors des débats « Parlamento aperto : a distanza o in presenza? », *op. cit.* Voir aussi M. Luciani, « Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell' emergenza », *Rivista AIC*, n° 2, 2020, p. 121 ; P. Pisicchio, *Il Dubbio*, 18 mars 2020. Voir aussi V. Lippolis, « [Parlamento a distanza? Meglio di no](#) », *Il dubbio*, 1er avril 2020, qui soutient qu'une interprétation évolutive de la notion de « présence », quand bien même elle serait admissible, dénaturerait le processus de délibération.

³⁶ A. Malaschini, « Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza », *Working Papers, School of Government Luiss*, n°57, mars 2020, p. 9.

³⁷ La référence est aux articles 55 al. 2, 61, 62, 63 al. 2 et 64 al. 2 et 4.

³⁸ R. Dickmann, « Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza », *Federalismi.it*, 20 avril 2020, pp. 5 et s.

³⁹ *Ibidem*. Il soutient que le seul aménagement envisageable pour faciliter le travail à distance des parlementaires en cette période de crise sanitaire serait une modification des règlements pour permettre d'élargir les hypothèses de « justification » prévues afin de considérer les parlementaires absents comme présents dans le compte du *quorum*, mais sans leur permettre d'exprimer de vote ou d'exercer d'autres fonctions constitutionnelles.

⁴⁰ A. Malaschini, « Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza », *op. cit.*

⁴¹ M. Adinolfi, « [Voto a distanza e modalità di presenza: una questione di principio](#) », *Progresso, Europa, Riforme*, Cahier n°5, 2020.

seulement sur le critère de l'interprétation évolutive⁴², mais aussi sur les critères systématique et téléologique qui, selon la leçon d'interprétation constitutionnelle donnée par la Cour constitutionnelle dans son célèbre arrêt n°1/2013, doivent être préférés au critère « primitif » de l'interprétation littérale⁴³. Dans ce sens, le professeur Salvatore Curreri a souligné qu'une interprétation littérale de l'art. 64 Const., identifiant la présence physique comme la seule compatible avec le texte, finirait par faire prévaloir le moyen – la participation physique des représentants – sur l'objectif, qui est la délibération collective⁴⁴. Cet argument de la supériorité des fins sur les moyens est soutenu aussi par le professeur Francesco Clementi, qui fait remarquer que l'objectif est d'assurer la continuité de l'activité parlementaire face au risque que le nombre des parlementaires confinés puisse augmenter jusqu'à mettre en cause les équilibres entre les groupes et à empêcher de réunir physiquement le nombre nécessaire pour la validité des délibérations⁴⁵. En outre, comme nous l'avons souligné, à l'instar de la plupart des parlements des États touchés par l'épidémie, le Parlement italien a essentiellement limité ses travaux aux activités liées à la crise sanitaire. Ce choix est regretté par ceux qui déplorent que le parlement soit ainsi considéré « comme une usine non essentielle » dont l'activité peut être suspendue (ou réduite au minimum) pendant la crise⁴⁶. L'introduction de modalités de télétravail serait ainsi une manière de rétablir le fonctionnement de l'institution à temps plein, dans le respect des précautions sanitaires⁴⁷.

Une interprétation extensive de la notion de présence, apte à élargir la portée du terme au-delà de la présence physique, est d'ailleurs déjà adoptée par les règlements parlementaires. Ceux-ci prévoient en effet que les députés et sénateurs qui ont demandé la vérification du nombre légal « sont considérés comme présents », et ce, même s'ils étaient absents lors du vote pour lequel ils demandent la vérification⁴⁸. De même, en vertu du règlement de la Chambre basse, les députés absents lors d'une séance en raison d'un congé ou d'une mission « sont considérés comme présents pour déterminer le nombre légal »⁴⁹. Pendant la crise, par ailleurs, le champ d'application de ces dispositions a été élargi aux parlementaires soumis à des mesures de quarantaine, en raison de leur positivité au virus ou de leur résidence dans des « zones rouges », avec la

⁴² B. Caravita, « L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana », *Federalismi.it*, 18 mars 2020, pp. VII et s.

⁴³ Cour const. it. déc. n° 1/2013, cons. 10.

⁴⁴ Cet argument a été illustré lors du débat « Parlamento aperto: a distanza o in presenza? », cité *supra*; voir aussi S. Curreri, « [L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?](#) », *LaCostituzione.info*, 11 mars 2020.

⁴⁵ F. Clementi, « [Virus: In emergenza, la democrazia rappresentativa si difende con il voto a distanza](#) », *Progresso, Europa, Riforme*, Cahier n° 5, 2020, 21 mars 2020. Concernant ce risque, on remarquera qu'en Espagne l'ensemble des députés du groupe *Vox*, troisième groupe à la Chambre basse en nombre de représentants, a été testé positif et donc soumis à quarantaine, comme il a été reporté par S. Curreri « Il Parlamento nell'emergenza », *Osservatorio Rivista AIC*, n°3, 2020, p. 8.

⁴⁶ C. Melzi d'Eril, G. E. Vigevani, « [Il Parlamento non sia assente durante la pandemia](#) », *Progresso, Europa, Riforme*, Cahier n°5, 2020, 17 mars 2020.

⁴⁷ *Ibidem*. Voir aussi C. Fusaro, « Coronavirus, meglio niente Parlamento o un Parlamento smart? », *LibertàEguale*, 15 mars 2020 ; S. Cassese, « Il Parlamento può combattere il virus a distanza di sicurezza », *Il Foglio*, 17 mars 2020

⁴⁸ Art. 46 al. 6 Règl. Chambre des députés et art. 108 al. 3 Règl. Sénat.

⁴⁹ Art. 46 al. 2 Règl. Chambre des députés. Pour les sénateurs, l'art. 108 Règl. Sénat prévoit qu'ils « ne sont pas comptés pour déterminer le nombre légal ». Sur les pratiques parlementaires en matière de vérification du *quorum*, voir P. Nuvoli, « Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi », *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, Cahier de la Chambre des députés, n° 11, II, 2001, pp. 621 et s.

conséquence qu'ils étaient excusés et considérés comme présents, mais n'étaient pas mis en condition de participer aux délibérations⁵⁰.

La Constitution renvoie donc aux règlements parlementaires la définition de la notion de « présence » ainsi que la détermination des règles pour sa vérification⁵¹. Dans le sens d'une confirmation de cette lecture, la jurisprudence constitutionnelle a validé une interprétation souple de la notion de « présence » et reconnu l'autonomie des assemblées dans la détermination des contours de cette notion, considérant que la Constitution « laisse une marge de manœuvre plutôt large à l'interprétation et à la mise en œuvre de la volonté des constituants en la matière et que l'interprétation et la mise en œuvre [de ces dispositions] appartiennent exclusivement à chaque assemblée »⁵². Ce sont, ensuite, les précédents parlementaires qui ne font pas obstacle à une telle interprétation, comme l'a rappelé le professeur Stefano Curreri⁵³. Par conséquent, l'introduction d'hypothèses exceptionnelles de délibération à distance à travers une modification des règlements parlementaires semble tout à fait possible, dans le respect de l'art. 64 Const. À la lumière des pratiques parlementaires et au vu des circonstances exceptionnelles, il serait même possible, selon certains auteurs, d'éviter le vote à la majorité absolue des membres, demandé pour la modification des règlements, et de procéder par une décision du Président de l'assemblée, sur avis conforme adopté à l'unanimité par la Junte pour le règlement⁵⁴.

Néanmoins, si une interprétation souple de la notion de « présence » semble possible, à la lumière tant de la jurisprudence constitutionnelle que du droit et des pratiques parlementaires, il faut considérer que toutes les interprétations extensives de la notion de « présence » susmentionnées n'avaient pas pour effet de déplacer le lieu de la délibération à l'extérieur du Parlement. L'importance symbolique du lieu dans lequel la représentation est exercée n'était pas remise en question par les hypothèses de *fictio legis* portant à considérer des parlementaires absents comme présents, car leur présence était prise en compte aux fins des calculs pour le *quorum*, non pour leur permettre d'exprimer leur voix dans un lieu autre que l'hémicycle parlementaire. La « présence à distance » était donc admise, non la « délibération à distance ». Cela conduit à considérer que le véritable obstacle à l'introduction de modalités de délibération à distance ne porte pas sur l'interprétation de la notion de « présence », mais sur celle de « délibération », véritable essence de la représentation.

II. La nécessaire adaptation des procédures de vote à distance à la notion de « délibération parlementaire »

La délibération n'est pas seulement un vote. Dans la réflexion portant sur la possible introduction de modalités de travail à distance, et notamment de procédures de vote

⁵⁰ S. Curreri, « Il Parlamento nell'emergenza », *op. cit.*, pp. 6 et s.

⁵¹ N. Lupo, « Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari », *Rivista AIC*, n°3/2020, 31 mars 2020, pp. 5 et s. Il rappelle que lors des débats de l'assemblée constituante les Constituants ont exprimé la volonté de ne pas imposer une obligation de vérification du nombre légal, en faveur d'une présomption de validité des séances et des délibérations.

⁵² Cour const. it. déc. n° 78/1984, cons. 4.

⁵³ S. Curreri, « [Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto](#) », *LaCostituzione.info*, 16 mars 2020.

⁵⁴ S. Curreri, « L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus? », *op. cit.* et, plus récemment, « Il Parlamento nell'emergenza », *op. cit.*, pp. 17 et s. *Contra*: B. Caravita, « L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana », *op. cit.*, pp. VII et s.

électronique, il convient ainsi de distinguer entre le vote-élection, qui implique un simple choix entre plusieurs options données, et le vote-délibération, qui implique une discussion pour parvenir à la construction et à l'adoption de la décision finale⁵⁵.

En réalité, le terme « délibération » peut indiquer aussi bien la « discussion » que la « décision collégiale ». Même si, entre ces deux significations, la Constitution retient la seconde⁵⁶, la discussion demeure un préalable essentiel à la décision collégiale, laquelle n'est pas une décision préformée et soumise à une simple approbation, mais est, au contraire, construite au fil des débats. Dès lors, la délibération parlementaire doit permettre l'organisation d'un débat avec une réelle confrontation des opinions dans le respect des garanties constitutionnelles d'identité, d'autonomie et de liberté des représentants ainsi que de publicité des séances⁵⁷.

Une des objections à l'égard de l'introduction du vote à distance, dès lors, est fondée sur les difficultés qui seraient rencontrées pour assurer le respect de ces garanties. En particulier, il a été observé qu'il serait difficile de procéder à une vérification effective de l'identité du parlementaire⁵⁸ et de l'autonomie de son choix, qui doit être exprimé sans aucune pression externe. Afin d'assurer ces garanties les assemblées bénéficient d'une limitation d'accès et d'une immunité des lieux, qui ne peuvent être assurées aux lieux dans lesquels les parlementaires participeraient à la délibération à distance⁵⁹. Pour pallier ces difficultés, le système de délibération à distance pourrait être mis en place uniquement à partir de postes de connexion expressément prévus à cet effet dans des salles à l'intérieur des bâtiments accueillant les assemblées, voire dans des bâtiments en proximité, de manière à pouvoir assurer une vérification effective de l'identité de chaque député ou sénateur ainsi qu'une limitation d'accès aux seuls parlementaires. Néanmoins, même si cette solution pouvait permettre, dans la crise sanitaire actuelle, de mieux adapter les procédures parlementaires aux mesures de distanciation sociale, elle ne serait en revanche d'aucune utilité pour permettre aux parlementaires confinés de participer aux délibérations. Alternativement, des techniques biométriques de vérification de l'identité pourraient être employées pour permettre l'accès au système

⁵⁵ Cette distinction est mise en avant par F. Clementi, « [Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive \(anche nel tempo del coronavirus\). Una prima introduzione](#) », *Federalismi.it*, n° 6, 2020, pp. 219 et s.

⁵⁶ N. Lupo, « Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari », *op. cit.*, p. 3.

⁵⁷ Voir en ce sens les réflexions de B. Caravita, « L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana », *op. cit.*, pp. VII et s.

⁵⁸ En réalité, dans les expériences de vote électronique à distance, notamment en Suisse ou en Estonie, l'attribution d'un identifiant numérique et d'un PIN (*personal identification number*) semble pouvoir répondre à cette exigence de manière satisfaisante, malgré la nécessité de mise à jour des technologies utilisées. En Suisse, le vote électronique à distance, avec un ordinateur et un code PIN, a été progressivement introduit à partir de 2002 : voir L. Cuocolo, « Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato », *op. cit.*, pp. 258 et s. et C. Enguehard « Vote par internet : failles techniques et recul démocratique », *op. cit.* Jusqu'au début de l'année 2019, dix cantons proposaient le vote électronique, mais ont suspendu son exercice en raison de l'indisponibilité de leurs systèmes de vérifiabilité de l'identité. Actuellement, des mises à jour des systèmes de sécurisation sont en cours afin que cette modalité de vote soit rétablie : voir le [site Démocratie](#) de la Confédération, des cantons et des communes suisses. En Estonie, le vote électronique par internet a été introduit en 2005. En France, le vote par internet a été introduit en 2012 pour les élections des députés et sénateurs représentant les Français de l'étranger et pour celles des conseillers consulaires. Néanmoins, lors des élections législatives de 2017, cette modalité de vote a été suspendue en raison du niveau non satisfaisant de sécurisation de la plateforme de vote. Nous nous permettons de renvoyer à A.M. Lecis Cocco Ortu, « [L'apport ambivalent du numérique à la participation politique : vraie ou fausse démocratisation ?](#) », *cette Revue*, 2020.

⁵⁹ M. Perini, « [Emergenza coronavirus: e il Parlamento?](#) », entretien en vidéo réalisé par VirtualStudium, Unisi.

de délibération à distance mais il s'agit de réformes assez couteuses et compliquées⁶⁰ ; ou encore, un système associé de visioconférence et d'expression du vote avec un PIN (numéro d'identification personnel) permettrait de vérifier par caméra, en plus des identifiants d'accès numérique, l'identité du parlementaire⁶¹.

Il a été soutenu, ensuite, que l'état actuel des technologies numériques dont nous disposons ne permet pas la tenue d'un vrai débat en conditions optimales, puisqu'il n'y a pas d'instruments techniques assez performants pour assurer un débat en visioconférence avec la participation de centaines de personnes et, en plus, avec une directe publique pour assurer une publicité réelle⁶². Même en admettant que cela soit possible, un tel débat serait dépourvu de tous les éléments propres à la communication gestuelle et physique et à la confrontation d'opinions entre personnes côte à côte, ainsi que de tous les moments d'échange informel, dans les couloirs et dans les coulisses, qui constituent souvent le véritable lieu de conception du compromis parlementaire et, donc, le vrai cœur de la fonction représentative⁶³.

En effet, par l'introduction de techniques de délibération à distance, c'est surtout la fonction représentative qui risque d'être affaiblie, en ce qu'elle serait appauvrie d'une partie de ses atouts et, au final, de sa raison d'être. Il a été observé que l'apport des technologies numériques à l'exercice des fonctions parlementaires risque de remettre en question la représentation, en faisant tomber un des justificatifs de son existence : qu'il n'y aurait pas de modalités de délibération susceptibles de permettre à l'ensemble des citoyens de s'exprimer⁶⁴. Réduire l'image du Parlement à celle d'une « usine à voix », ayant le seul but de produire un résultat, le vote, abstraction faite des discussions et des relations humaines qui le précèdent, finirait par donner des arguments à ceux qui préconisent le dépassement de la démocratie représentative, pouvant aujourd'hui être remplacée par une démocratie directe par internet⁶⁵.

Toutefois, ces arguments sont valables uniquement si l'on conçoit la démocratie représentative comme un aménagement nécessaire, faute de pouvoir mettre en place un système efficace de démocratie directe, qui serait le vrai idéal de démocratie « pure ». Mais la raison d'être de la représentation n'est pas de constituer le correctif « le moins pire » à la démocratie. Le débat portant sur l'introduction d'instruments numériques pour permettre l'exercice de la « représentation à distance » peut alors constituer l'occasion pour « révéler les vraies raisons » de la démocratie représentative⁶⁶. Ces

⁶⁰ Des propositions en ce sens ont été avancées pour le vote des Français de l'étranger par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale : voir le [Rapport sur le vote électronique](#), 24 octobre 2018.

⁶¹ C. Fusaro, « Coronavirus, meglio niente Parlamento o un Parlamento smart? », *op. cit.*

⁶² En plus, faute de réaliser de logiciels propres à l'administration publique, les pratiques actuellement expérimentées posent le problème de passer par des logiciels et des plateformes privés, comme il a été observé par M. Perini, « Emergenza coronavirus : e il Parlamento? », entretien cité. Voir aussi P. Marsocci « Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid », *op. cit.*, p. 17.

⁶³ V. Lippolis, « Parlamento a distanza? Meglio di no », *op. cit.* ; C. Sbailò, « [Parlamento on line? Garantiamo la possibilità di violare il regolamento](#) », *Formiche.net*, 31 marzo 2020 et du même auteur « Voto a distanza, l'on. come il medico sia la politica guidare la tecnologia », *Il Dubbio*, 20 mars 2020, p. 7.

⁶⁴ N. Lupo, « Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari », *op. cit.*, dans le même sens.

⁶⁵ V. Lippolis, « Parlamento a distanza? Meglio di no », *op. cit.*

⁶⁶ Dans ce sens encore, N. Lupo, « Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari », *op. cit.* ; F. Clementi, « Virus: In emergenza, la democrazia rappresentativa si difende con il voto a distanza », *op. cit.* ; R. Ibrido, communication dans le cadre du débat virtuel « Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19 », organisé par *Osservatorio sulle fonti*. L'enregistrement du débat est [accessible en ligne](#).

raisons résident dans la possibilité de permettre la confrontation et les négociations entre les différentes positions et d'ainsi réaliser le compromis, trop souvent qualifié d'effet collatéral de l'activité politique, mais qui en revanche constitue la quintessence de la politique comme résolution des conflits et comme élaboration et subsumption des intérêts pluraux des représentés.

Tout aménagement des travaux parlementaires doit alors répondre à cette acception de la délibération, et non pas vouloir reproduire des techniques de démocratie directe. Par ailleurs, il faut éviter de créer un précédent dangereux qui pourrait remettre en question le caractère essentiel du débat en présentiel, et pourrait ainsi à terme affaiblir le rôle du parlement, au lieu de le renforcer en période de crise.

La question de la possible introduction de la délibération à distance, ainsi recadrée, ne porte donc pas sur l'*an* mais sur le *quomodo*. Son introduction nous semble dès lors possible selon des modalités aptes à assurer, d'une part, les garanties constitutionnelles et les conditions pratiques d'un vrai débat parlementaire et, d'autre part, le caractère exceptionnel⁶⁷ de toute hypothèse dérogatoire par rapport à la délibération en présentiel.

En ce qui concerne le premier objectif, il s'agirait de prévoir la possibilité de vote à distance uniquement dans le cadre d'une véritable réunion en visioconférence, débat et vote constituant un binôme insécable dans la délibération parlementaire ; ensuite, chaque parlementaire connecté à distance devrait être seul, il devrait être visible par caméra et devrait accéder à la réunion avec ses identifiants numériques et par un réseau intranet protégé conçu à cet effet⁶⁸. S'agissant du deuxième objectif, pour garantir le caractère exceptionnel de la délibération à distance, il faudrait encadrer strictement les hypothèses et surtout le cadre temporel de sa mise en œuvre, qui doivent être subordonnés à une déclaration d'existence d'une situation d'urgence pour une période déterminée et renouvelable pour une période limitée.

Ces premières observations sur un débat aussi délicat méritent peut-être une plus mûre réflexion, à la lumière de connaissances approfondies du droit et de la pratique parlementaires dont nous ne disposons pas. Néanmoins, la prudence, aussi nécessaire qu'elle soit dans un domaine touchant à l'essence de la démocratie représentative, ne doit pas se traduire par un immobilisme face à des nouveautés procédurales qui pourraient protéger l'exercice de la fonction parlementaire dans des situations de crise autrefois non envisageables, et qui aujourd'hui sont devenues une réalité.

⁶⁷ Voir les propositions de S. Ceccanti, « Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate », *BioDiritto*, n°2, 2020, pp. 2 et s.

⁶⁸ Voir les propositions en ce sens formulées par F. Clementi, « Virus: In emergenza, la democrazia rappresentativa si difende con il voto a distanza », *op. cit.* ; C. Fusaro, « Coronavirus, meglio niente Parlamento o un Parlamento smart? », *op. cit.*