



Commission des  
affaires  
parlementaires

## Les parlements francophones face à la pandémie de COVID-19

Version finale

Rapport présenté par Darrell Samson  
Député (Canada)

Réunion de la Commission des affaires parlementaires  
Bruxelles (Belgique) | Du 23 au 25 mai 2022

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CONTEXTE.....	2
ÉTAT DES LIEUX DANS LES SECTIONS.....	2
A. Les parlements francophones face à la pandémie.....	3
1. Suspension des travaux parlementaires .....	3
2. Séances virtuelles.....	4
3. Adaptation des règles de procédure en réponse à la pandémie.....	5
4. Plan d'urgence sanitaire et protocoles de santé .....	6
5. Divers.....	6
B. Les parlementaires francophones face à la pandémie.....	7
1. Charge de travail et rôle des parlementaires .....	7
2. Relations avec les commettants .....	8
3. Autres réflexions .....	8
C. Impacts de la pandémie sur les élections ou les référendums populaires .....	8
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	10

## INTRODUCTION

Les parlements, piliers et symboles des démocraties modernes, remplissent un rôle particulièrement important en temps de crise. Adopter des lois pour pallier l'urgence et demander des comptes aux gouvernements, particulièrement lorsque ceux-ci se voient confier des pouvoirs spéciaux en raison d'une urgence, sont des rôles primordiaux pour assurer une réponse démocratique à une situation sans précédent. De même, le travail de terrain des parlementaires auprès de leurs commettants est une source importante d'information sur les défis et enjeux particuliers vécus par certains groupes de citoyens en contexte d'urgence, tous n'étant pas affectés équitablement.

Ironiquement, afin d'assurer la sécurité des parlementaires et des personnes évoluant autour d'eux en raison de la pandémie de COVID-19, plusieurs parlements à travers le monde ont été restreints dans leur capacité à se rencontrer en personne afin d'assumer ces responsabilités. De plus, les activités de diplomatie parlementaire qui permettent d'établir un dialogue et une coopération entre des institutions analogues ont été freinées en raison des interdictions de voyager et de se rencontrer en grands groupes. La plupart des parlements se sont toutefois adaptés rapidement à la situation et ont pu poursuivre leurs travaux, démontrant ainsi que les institutions parlementaires savent faire preuve de résilience et demeurent des institutions modernes.

Constatant cet état de fait, la Section canadienne s'est portée volontaire pour entreprendre une étude au nom de la Commission des affaires parlementaires (CAP) sur les réaménagements apportés à la procédure et au travail des parlements francophones en raison de la pandémie. Le présent rapport est le fruit de cette étude, et fait état de réponses de sections de l'APF récoltées entre septembre 2020 et mai 2021. Conséquemment, plutôt que de tenter de dresser un portrait de l'état actuel de la situation, le rapport cherche plutôt à documenter les réactions initiales de parlements francophones à l'aube de la pandémie, afin d'en tirer des apprentissages et des leçons pour l'avenir. La Section canadienne remercie chaleureusement les sections ayant pris part à l'étude pour leurs contributions précieuses à ce projet.

Parallèlement aux travaux de la CAP sur cette question, la Commission politique (CP) a entamé une étude distincte, mais complémentaire, sur la dimension politique des pouvoirs d'exception mis en place dans certaines juridictions pour faire face à la crise sanitaire. Ainsi, dans certaines sections de l'APF, la pandémie a mené à la mise en place d'états d'exception, qui ont généralement pour particularité de limiter temporairement les pouvoirs parlementaires pour permettre à l'exécutif de répondre à l'urgence avec célérité. Une première version de rapport, portée par la Section suisse de l'APF, a été présentée à la réunion de la CP de juin 2021. Dans un esprit de collaboration et d'entraide, les sections canadienne et suisse mettront en commun leurs conclusions et recommandations afin d'élaborer un projet de résolution conjointe pour la CAP et la CP.

## CONTEXTE

Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a déclaré que les niveaux de propagation et la sévérité des cas de COVID-19 justifiaient le qualificatif de pandémie<sup>1</sup>. Dans plusieurs juridictions, c'est dans les jours qui suivirent cette déclaration que des mesures extraordinaires furent mises en place pour assurer la continuité des activités parlementaires.

Depuis le début de la pandémie, plusieurs organisations ont comparé les réponses et les innovations adoptées par les parlements mondiaux afin de continuer à remplir leurs obligations pendant la pandémie. Les résultats de ce travail permettent aux parlements d'apprendre les uns des autres et de mieux s'adapter pour le futur. Notons par exemple l'initiative de l'Union interparlementaire, qui tenait à jour, dans les premiers mois de la pandémie, une [compilation par pays des mesures parlementaires prises face à la pandémie](#). La dernière mise à jour de cette page date du 16 octobre 2020.

Similairement, le projet INTER PARES – Parliaments in Partnership, financé par l'Union européenne et mis en œuvre par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, a réalisé une [cartographie mondiale](#) des différentes réponses des parlements à la pandémie de COVID-19 entre février 2020 et le 15 juin 2020. Il y est constaté que de 166 parlements analysés, 48,2 % ont adopté des changements procéduraux et 25,3 % ont mis en œuvre des mesures de distanciation sociale.

Le présent rapport tente de réaliser un travail similaire au sein de la francophonie. Il est toujours ardu de comparer les institutions parlementaires de l'espace francophone, tant leur fonctionnement et procédures diffèrent d'un pays à l'autre. Cependant, face à une menace commune et des défis similaires, notamment en ce qui a trait à l'augmentation du travail à distance et les impératifs de distanciation sociale, il est possible de dégager de grandes tendances dans les approches adoptées. La prochaine section présente les réponses obtenues par certaines sections membres de l'APF concernant les actions qu'elles ont prises face à la pandémie.

## ÉTAT DES LIEUX DANS LES SECTIONS

La pandémie de COVID-19 a affecté le mode de fonctionnement et les méthodes de travail dans bien des sphères d'activité, et le monde parlementaire n'a pas été épargné par cette mouvance. Plusieurs institutions démocratiques ont ainsi dû adapter leurs méthodes de travail et trouver de nouvelles façons d'accomplir leurs fonctions depuis le début de 2020.

Trois angles d'approche guideront l'examen de la réaction des parlements francophones à la pandémie de COVID-19. En premier lieu, les questions soumises aux sections de l'APF portent sur les aspects techniques et procéduraux des travaux parlementaires ayant été affectés par la pandémie : la question des séances virtuelles, des modifications aux règlements, du télétravail et des protocoles sanitaires est notamment abordée dans cette première section.

En deuxième lieu, la question de l'effet de la pandémie sur le rôle et le travail des parlementaires est étudiée. Bien que l'on puisse alléguer que les résultats du questionnaire s'avèrent anecdotiques, ne reflétant que

---

<sup>1</sup> Organisation mondiale de la Santé, [Chronologie de l'action de l'OMS face à la COVID-19](#).

l'opinion des parlementaires questionnés, ces réflexions et observations n'en demeurent pas moins un outil important pour documenter la réalité du travail des parlementaires en période de crise.

Finalement, la question de l'impact de la pandémie sur la tenue d'élections ou de référendums populaires sera brièvement abordée.

## **A. LES PARLEMENTS FRANCOPHONES FACE À LA PANDÉMIE**

À la lecture des réponses soumises au questionnaire portant sur les parlements francophones en temps de pandémie, certaines grandes tendances peuvent être dégagées. En effet, l'on constate tout d'abord que plusieurs des parlements ayant répondu au questionnaire ont dû suspendre leurs travaux pour une certaine période, et que la presque totalité d'entre eux a tenu ou tient actuellement des séances virtuelles. L'utilisation des séances virtuelles semble constituer une nouveauté dans l'espace francophone puisqu'aucun des parlements ayant répondu au questionnaire ne tenait de séances virtuelles avant la pandémie.

Plusieurs parlements ont indiqué que leurs règles de procédure ont dû être modifiées temporairement pour permettre la tenue de séances virtuelles ou encore une réduction du nombre de parlementaires présents en personne durant les séances. Certains parlements ont également adopté des modifications permanentes leur permettant de réagir et d'adapter leurs procédures de façon efficiente en situation d'urgence.

Finalement, la majorité des sections ayant répondu au questionnaire ont signalé qu'aucun plan d'urgence sanitaire parlementaire n'existait avant la pandémie, mais plusieurs ont dit vouloir en développer un. Des protocoles ou mesures sanitaires en réponse à la pandémie ont par ailleurs été mis en place par toutes les sections ayant répondu au questionnaire.

### **1. SUSPENSION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES**

Bien des parlements à travers le monde ont dû suspendre leurs travaux au début de la pandémie afin de réduire les risques de transmission du virus et de permettre le développement et la mise en place de modes alternatifs de fonctionnement. La durée des suspensions rapportées par les parlements francophones varie grandement selon leur situation distincte.

Dans les sections ayant rapporté avoir suspendu leurs travaux, toutes ont indiqué que cette suspension était de nature temporaire. Les sections d'Andorre, de Belgique, du Québec et du Burkina Faso ont rapporté une suspension de travaux de plus de quatre semaines, tandis que la section rwandaise a rapporté une suspension plus courte, de moins de deux semaines. La section suisse a quant à elle témoigné d'une suspension des travaux d'une durée de deux à quatre semaines.

Au parlement fédéral canadien, en date du 13 mars 2020, le Sénat et la Chambre des communes avaient annoncé un ajournement jusqu'à la semaine du 20 avril 2020; cependant, les députés ont été rappelés à deux reprises avant la date d'échéance prévue. Le Sénat du Canada a pour sa part prolongé son ajournement jusqu'au 2 juin 2020, bien que les sénateurs aient été rappelés le 11 avril 2020 ainsi que les 1<sup>er</sup> et 15 mai 2020 afin de débattre de projets de loi relatifs à la réponse du gouvernement du Canada face à la COVID-19.

Le Parlement de la Roumanie a rapporté avoir travaillé exclusivement à distance pendant plus d'un mois, pour ensuite graduellement reprendre le travail avec un nombre réduit de sénateurs et de députés. Un modèle hybride a conséquemment été développé, puisque le reste des élus ont continué de travailler et de voter en ligne.

À l'inverse, certains parlements n'ont pas eu à suspendre leurs travaux afin de faire face à la pandémie. Les sections de Monaco, de la Grèce, du Sénégal, de la France, de la République de Macédoine du Nord, du Bénin et du Cambodge ont en effet rapporté ne pas avoir suspendu leurs travaux. En Nouvelle-Calédonie, au début de la crise, les réunions de plus de 20 personnes ont été annulées et l'activité institutionnelle a été réduite au traitement des dossiers à caractère urgent et des réunions nécessaires à la gestion de la crise.

## **2. SÉANCES VIRTUELLES**

La pandémie a occasionné la multiplication de l'usage de plateformes en ligne pour la tenue de séances virtuelles des travaux parlementaires. De nombreux parlements ont en effet choisi de favoriser la tenue de séances virtuelles ou hybrides, c'est-à-dire des séances où un certain nombre de parlementaires sont présents en personne tandis que d'autres prennent part aux travaux à distance.

La majorité des sections ayant répondu au questionnaire ont indiqué avoir tenu des séances virtuelles ou hybrides depuis le début de la pandémie. Dans certains cas, la visioconférence était réservée uniquement pour les travaux des comités ou des commissions. Les parlements de Monaco, d'Andorre, de Belgique, de la Roumanie, du Rwanda, du Canada (fédéral), de la Grèce, du Québec et de la France ont tous rapporté la tenue de séances hybrides. Au Rwanda, seules les séances plénières de la Chambre des députés et du Sénat se sont tenues en présence physique dans des lieux précis, le règlement n'autorisant pas qu'il en soit autrement.

En Suisse, des séances virtuelles ont été tenues pour certaines réunions de commissions et de délégations. Similairement, en Nouvelle-Calédonie, la visioconférence a été utilisée pour certaines réunions; cependant, le règlement intérieur du Congrès ne permet pas d'utiliser cet outil dans le cadre des travaux d'examen des textes, ce qui comprend les travaux des commissions, les séances publiques et les commissions permanentes. La section française a quant à elle rapporté la tenue de séances virtuelles pour les commissions permanentes, les délégations et les structures temporaires telles que les commissions d'enquête et les missions d'information.

Les sections de la République de Macédoine du Nord, du Cambodge et du Bénin n'ont pour leur part tenu aucune séance virtuelle pendant la pandémie, toutes les réunions s'étant tenues en personne dans le respect des mesures sanitaires.

Les parlements de Monaco, d'Andorre, de la France, de la Roumanie, du Rwanda, du Bénin et de la République de Macédoine du Nord ont déclaré avoir tenu des séances en personne, excluant les séances hybrides, plus d'une fois par semaine. Ces mêmes sections, en plus du Burkina Faso, ont également indiqué avoir tenu des séances virtuelles ou hybrides plus d'une fois par semaine. En outre, le Burkina Faso n'a tenu aucune séance en personne depuis le début de la pandémie. Les sections belge et grecque ont quant à elles affirmé tenir des séances virtuelles quelques fois par mois. En Suisse, au Québec et au Canada (fédéral), la fréquence de la tenue des séances en personne et des séances virtuelles a varié depuis le début de la pandémie.

Parmi les logiciels utilisés par les sections pour tenir des séances virtuelles, l'on compte Cisco Webex (Monaco, Belgique), Zoom (Canada [Chambre des communes et Sénat], Andorre), Microsoft Teams (Québec, Canada [Sénat]) ou encore Skype for Business (Suisse). Certains parlements ont utilisé plus d'un logiciel; la Roumanie utilise CISCO Webex pour les travaux de ses deux Chambres et Zoom pour les travaux de certaines commissions parlementaires, tandis que le Rwanda utilisait Zoom au début de la pandémie pour ensuite passer vers CISCO Webex. La France a, pour sa part, eu recours aux logiciels Tixeo, Jitsi, GoToMeeting, GoToWebinar, Zoom et Orangebusiness pro.

### **3. ADAPTATION DES RÈGLES DE PROCÉDURE EN RÉPONSE À LA PANDÉMIE**

Pour certains parlements, le passage au virtuel et l'établissement de protocoles sanitaires devaient nécessairement s'accompagner de modifications aux règles de procédure. Dans d'autres cas, les règles de procédure parlementaire se sont avérées suffisamment flexibles pour permettre la tenue de séances hybrides et l'adaptation à la situation sanitaire sans nécessiter d'amendement. Certains parlements ont par ailleurs rapporté avoir adopté des modifications permanentes à leurs règles de procédures, notamment pour y inclure la possibilité de se réunir à distance en cas de situations exceptionnelles.

Les parlements d'Andorre, de la Suisse, du Sénégal, du Canada (fédéral), du Québec et de la Grèce ont tous opté pour des adaptations temporaires de leurs procédures. À Andorre, de nombreuses modifications temporaires ont été adoptées afin notamment de permettre la tenue des séances des commissions législatives en format hybride et de réduire la quantité de députés en présentiel lors des séances plénières. En Suisse, en raison de changements de locaux occasionnés par la pandémie, des dispositions temporaires ont été adoptées pour modifier les modalités de vote. Quant au Sénégal, des modifications procédurales ont permis de réduire le nombre de députés en salle de commission et en plénière et d'implanter des mesures sanitaires et de distanciation sociale.

À la suite d'une entente intervenue entre les différents groupes parlementaires, l'Assemblée nationale du Québec a siégé avec un nombre réduit de parlementaires, et un député présent en Chambre pouvait prendre la parole sans être au pupitre qui lui est habituellement attribué afin de respecter les consignes de distanciation physique. Plusieurs autres modifications ont été apportées au règlement de l'Assemblée nationale du Québec, notamment en ce qui a trait à la procédure de vote.

Plusieurs parlements ont également adopté des amendements permanents à leurs règles de procédure. C'est notamment le cas du parlement belge, des modifications permanentes ayant été adoptées pour permettre qu'en cas de situation grave et exceptionnelle empêchant les parlementaires d'être physiquement au Parlement, les membres qui expriment leur vote soient considérés comme présents. Le parlement roumain a également adopté des modifications permanentes à ses procédures législatives, notamment pour permettre le déroulement à distance des travaux dans les cas exceptionnels tels que des épidémies, des pandémies, des phénomènes naturels extrêmes ou encore des actes de terrorisme. Au Burkina Faso, des modifications ont été adoptées afin de permettre la mise en place de mesures sanitaires accrues.

À Monaco, au Rwanda, en France, en République de Macédoine du Nord, au Cambodge et au Bénin, aucun changement aux règles de procédures n'a été adopté. Cependant, une proposition de modification au règlement de l'Assemblée de République de Macédoine du Nord relative au travail à distance a été soumise, mais elle n'a pas été adoptée.

#### 4. PLAN D'URGENCE SANITAIRE ET PROTOCOLES DE SANTÉ

La plupart des parlements des sections ayant répondu au questionnaire n'avaient pas de plan d'urgence sanitaire en place avant la pandémie, à l'exception de la Suisse, où un plan d'urgence sanitaire est implanté depuis 2009, et de la Grèce. Le parlement cambodgien a pour sa part adopté une loi portant sur la gestion du pays en état d'urgence, mais cette loi n'est pas encore appliquée.

Cependant, toutes les sections ayant répondu au questionnaire ont implanté des mesures sanitaires dès le début de la pandémie. Certaines sections ont manifesté l'intérêt d'adopter un plan d'urgence sanitaire dans le futur.

Au nombre des mesures sanitaires prises par certains parlements ayant répondu au questionnaire, l'on retrouve notamment :

- le port du masque obligatoire;
- la distanciation physique dans les édifices parlementaires;
- l'interdiction de visites au Parlement, notamment de visite guidée;
- une limite au nombre de personnes permises par salle;
- la mise à disposition de gel hydroalcoolique et d'équipements de protection individuels;
- le dépistage et les tests pour la COVID-19;
- la prise de température des personnes dans l'enceinte des parlements;
- la désinfection des espaces et du matériel;
- le recours au télétravail et au travail en rotation.

Dès le début de la pandémie, le Conseil national de Monaco a adopté un plan d'urgence sanitaire. Similairement, le Conseil général d'Andorre a adopté un plan d'urgence sanitaire par voie législative. En Roumanie, l'administration du Sénat a adopté le *Plan d'action pour la prévention des possibles infections* et a établi un groupe de travail chargé de sa mise en œuvre.

La Belgique et le Burkina Faso ne disposaient pas d'un plan d'urgence sanitaire, mais ont indiqué considérer en développer un. Des mesures sanitaires ont par ailleurs été mises en œuvre par les deux parlements. Le Burkina Faso a également mis en place un comité de crise pour la prise en charge sanitaire des parlementaires et du personnel administratif.

#### 5. DIVERS

Comme commentaire additionnel, la section de Monaco a indiqué ne pas avoir observé de diminution de l'activité parlementaire, bien que les déplacements et les rencontres interparlementaires aient été suspendus en présentiel. La section du Rwanda a par ailleurs souligné l'adoption d'autres mesures de prévention y compris la restriction de tous les voyages intérieurs et internationaux des parlementaires et fonctionnaires et la suspension des visites bilatérales et multilatérales entre le Parlement du Rwanda et les autres parlements amis ou organisations internationales.

La section française a précisé que la situation sanitaire n'a constitué un réel obstacle que pour l'activité délibérative de ses commissions, qui ne pouvait avoir lieu qu'en présentiel. En effet, les parlementaires présents de façon virtuelle n'avaient pas la possibilité de voter. La section française a également précisé qu'un certain nombre de difficultés techniques ont été rencontrées, notamment des problèmes liés à la connexion, au réseau, au matériel, ainsi qu'aux applications de visioconférence.

Pour sa part, la section béninoise a précisé que les sessions parlementaires se sont déroulées normalement, et qu'au plus fort de la pandémie, chaque groupe parlementaire a instauré un suivi des travaux avec la moitié des parlementaires présents un jour sur deux. Les sessions ont par la suite repris avec l'ensemble des députés dans la stricte observance des mesures barrières.

La section québécoise a quant à elle indiqué que, dès avril 2020, l'administration de l'Assemblée nationale a mis sur pied quatre cellules de veille pour la conseiller dans sa gestion du risque et ses prises de décision. Ces cellules sont composées de membres du personnel provenant de différentes directions. En outre, une partie du personnel a été réaffectée selon les besoins de l'administration.

Le Rwanda et le Burkina Faso ont également souligné l'implication de leurs parlementaires respectifs à la récolte de sommes visant à lutter contre la pandémie.

## **B. LES PARLEMENTAIRES FRANCOPHONES FACE À LA PANDÉMIE**

Depuis le début de la pandémie, les parlementaires ont vu leur contexte de travail fondamentalement transformé. La démocratisation du télétravail est l'une des conséquences observables de ces changements. Au nombre des défis, l'entretien de la relation des parlementaires avec leurs commettants a été soulevé.

La prochaine section présente les commentaires et les expériences de parlementaires représentant certaines sections membres de l'APF quant à leur rôle et leur charge de travail. À noter que la quantité de réponses reçues pour cette portion du questionnaire est assez restreinte.

### **1. CHARGE DE TRAVAIL ET RÔLE DES PARLEMENTAIRES**

Les réponses quant à la fluctuation de la charge de travail des parlementaires durant la pandémie varient grandement entre les sections ayant répondu au questionnaire, tant et si bien qu'une tendance générale ne peut être dégagée. En effet, selon les parlementaires ayant répondu au questionnaire, la charge de travail aurait augmenté pour certains (Andorre, Belgique, Cambodge, République de Macédoine du Nord, Bénin), diminué pour d'autres (Burkina Faso, Rwanda) ou serait demeurée la même qu'avant la pandémie (Monaco).

Les parlementaires ayant répondu au questionnaire se sont également penchés sur l'effet de la pandémie de COVID-19 sur leur capacité de remplir leur rôle de législateur. Selon le parlementaire de Monaco, cette capacité n'a pas été affectée dans la mesure où les réunions de travail et les commissions ont pu être tenues dans le respect des règles de distanciation physique ou par visioconférence. Le parlementaire belge soulevait pour sa part que le déclin des contacts directs avec les collègues rendait certaines tâches ardues, et que la reprise des travaux en visioconférence ne permet pas un réel redéploiement du travail parlementaire. À l'inverse, le parlementaire rwandais a indiqué que le passage au virtuel pour les travaux de commission n'a pas occasionné de conséquences sur la qualité et la quantité de réunions, tandis que le parlementaire béninois indiquait que sa capacité à remplir son rôle de législateur n'a pas été affectée.

Le parlementaire de la République de Macédoine du Nord a pour sa part répondu que le travail de législateur est plus ardu en temps de pandémie, notamment en raison de l'augmentation des communications à distance.

## **2. RELATIONS AVEC LES COMMETTANTS**

Les parlementaires ayant répondu au questionnaire ont indiqué demeurer en contact avec leurs commettants virtuellement ou par téléphone. Le parlementaire d'Andorre a précisé que les liens avec ses commettants se sont resserrés depuis le début de la pandémie. À l'inverse, le parlementaire burkinabé a dit avoir remarqué une diminution de la fréquence des rencontres avec les électeurs alors que le parlementaire de République de Macédoine du Nord a indiqué que les communications à distance avec les commettants demeurent difficiles. Le parlementaire béninois a pour sa part observé une diminution des contacts et des rassemblements avec ses commettants.

Le parlementaire cambodgien a précisé que les élus travaillent étroitement avec les autorités locales et les citoyens dans leurs circonscriptions respectives pour mener des campagnes de diffusion des recommandations du ministère de la Santé, dans l'objectif de dissuader les commettants d'adopter des comportements à risque.

Le parlementaire belge a souligné pour sa part que les contacts avec les commettants ont été maintenus, mais sont devenus difficiles à gérer, tant en mode virtuel qu'en présentiel. Le parlementaire rwandais a indiqué recourir à l'utilisation des médias pour mobiliser et sensibiliser la population.

## **3. AUTRES RÉFLEXIONS**

Plusieurs parlementaires ayant répondu au questionnaire ont indiqué vouloir poursuivre l'usage des visioconférences pour certaines réunions. Le parlementaire belge a cependant précisé qu'à son avis, seules les rencontres en personne permettent un véritable travail de fond et de recherche de solutions qui agréent un maximum de personnes. Finalement, le parlementaire de République de Macédoine du Nord a indiqué qu'une plus grande attention devrait être accordée à la santé de chacun.

## **C. IMPACTS DE LA PANDÉMIE SUR LES ÉLECTIONS OU LES RÉFÉRENDUMS POPULAIRES**

Le questionnaire élaboré par la section suisse dans le cadre de son étude pour la CP comprend une question sur les reports d'élections ou de référendums populaires dans les premiers mois de la pandémie. Après mûre réflexion, il semblait approprié de traiter de cette question dans le présent rapport.

Selon l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, entre février 2020 et février 2022, au moins 80 pays et territoires dans le monde ont choisi de reporter des élections nationales et infranationales en raison de la pandémie. De ce nombre, on compte au moins 42 pays ou territoires ayant reporté des élections et des référendums nationaux. Au moins 33 pays ont depuis tenu les élections ou référendums nationaux initialement reportés<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, [Global overview of COVID-19: Impact on elections](#), 23 mars 2022 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Des 14 sections de l'APF ayant répondu à la question portant sur le report d'élections ou de référendums, huit ont indiqué que la pandémie n'a pas eu pour effet de bouleverser le calendrier électoral ou référendaire. La section libanaise a précisé qu'au contraire, les élections du Barreau de Beyrouth et des délégués des Universités ont eu lieu pendant la pandémie. La section canadienne n'a pour sa part signalé aucun report au niveau fédéral; cependant, certaines élections provinciales partielles ou municipales ont été reportées au tout début de la pandémie.

À l'inverse, plusieurs sections ont indiqué des délais dans la tenue d'élections ou de référendums populaires, soit les sections du Rwanda, de la Catalogne, de la Roumanie, du Québec, de la Suisse et de la France. Ainsi :

- La section rwandaise a indiqué que les élections de conciliateurs, dont le mandat a expiré en juillet 2020, ont été reportées en raison de la pandémie. Ce report a été concrétisé par l'adoption d'une loi de révision.
- La section catalane a rapporté que les reports d'élections envisagées ont été contestés par les partis d'opposition qui affirmaient que ceux-ci reposaient sur des fins partisans plutôt que sur des considérations liées à la pandémie.
- En Roumanie, les élections locales prévues pour la fin de juin 2020 ont été reportées à septembre, le mandat des autorités locales ayant été prolongé. *L'Ordonnance d'urgence du gouvernement pour l'ajournement des élections locales* a introduit des mesures visant à faciliter les processus électoraux pendant la pandémie.
- Au Québec, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation a demandé en mars 2020 un premier report de tout vote par anticipation et de tout scrutin électoral prévu jusqu'au 26 avril 2020, inclusivement. Ce report a par la suite été prolongé à deux reprises, le 1<sup>er</sup> mai et le 26 juin. Le 6 août 2020, la ministre annonçait la reprise des élections partielles municipales à partir d'octobre. En octobre 2020, un arrêté ministériel est venu préciser de nouvelles règles relativement à la tenue des élections partielles municipales. Ces règles variaient selon la zone dans laquelle se trouve une municipalité ainsi que selon les dates du début de la période électorale. L'arrêté ministériel a été levé à la fin octobre.
- En Suisse, les cantons du Tessin et de Neuchâtel ont reporté leurs élections cantonales et municipales. Au niveau fédéral, un vote populaire sur une initiative intitulée « Pour une immigration modérée », prévue pour mai 2020, a été reporté au mois de septembre de la même année. En outre, le Conseil fédéral a suspendu les délais de récolte de signatures et de traitement des initiatives et référendums populaires fédéraux.
- Au moment de répondre au questionnaire, la section française indiquait que toutes les élections et consultations programmées à partir de mars 2020 ont fait l'objet de reports, à l'exception du premier tour des élections municipales de mars 2020 et des élections sénatoriales de septembre 2020. Parmi les élections et consultations ayant été reportées, l'on compte notamment l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires, le référendum sur l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que les élections régionales et départementales et le renouvellement des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique. Ces reports ont suscité de nombreuses controverses en sol français.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Rappelons tout d'abord que ce rapport fait état d'un nombre limité de réponses à un questionnaire transmis aux sections de l'APF dans les premiers mois de la pandémie. Or, la crise sanitaire se poursuit dans de nombreuses juridictions, et de nouvelles mesures visant à faciliter les travaux parlementaires ont pu être adoptées. D'une certaine façon, ce rapport peut être perçu comme un bilan des premiers mois de la pandémie, et constituer la base d'une réflexion future sur l'état de préparation des parlements membres de l'APF face aux urgences. À cet égard, l'étude entamée par la section suisse complète en partie ce tableau, en traitant notamment du corpus législatif encadrant les états d'exception et des prérogatives parlementaires dans ce contexte. Les sections canadienne et suisse proposent donc de déposer un projet de résolution commune sur ces enjeux en juillet 2022, à l'occasion de la session annuelle devant se tenir à Kigali, au Rwanda.

Une conclusion qui se dégage au terme de ce travail d'analyse est celle de l'importance pour les parlements d'être en mesure de remplir leurs fonctions démocratiques malgré les embûches occasionnées par une crise. Les réponses collectées illustrent bien que, en dépit de l'absence de mécanismes préalables pour se réunir à distance, la plupart des parlements ont su rapidement adopter des mesures pour réduire les suspensions au minimum et reprendre les travaux. Ainsi, les approches des parlements examinées comprennent d'importantes similarités, notamment en ce qui a trait à l'usage de la visioconférence pour mener à bien les travaux, la modification des règles procédurales, de même que la mise en place de barrières sanitaires strictes pour assurer la santé et la sécurité des parlementaires et du personnel. Si certaines de ces innovations sont, par leur nature, des modifications temporaires qui devraient s'estomper progressivement, il sera intéressant de voir si certains apprentissages et nouvelles façons de faire perdureront dans le temps.

Les dernières années ont ainsi permis d'en apprendre beaucoup sur la capacité d'adaptation des institutions démocratiques et leur manière de réagir aux crises qui nuisent à l'accomplissement de leurs fonctions. Conséquemment, il nous apparaît à propos de recommander à la CP et à la CAP de poursuivre, dans le futur, leur réflexion sur la préparation des parlements et des gouvernements pour faire face aux urgences, notamment dans le but de prévenir la suspension des travaux parlementaires pendant de longues périodes. Plutôt que d'agir de façon réactive, ces commissions pourraient assurer un suivi régulier de ces états de préparation. À cet égard, les rapports des sections suisse et canadienne peuvent ainsi constituer des guides utiles dans le cadre de futurs examens entrepris par ces instances.

Rappelons également que le mandat de la CAP comprend l'examen des orientations générales de la coopération interparlementaire. Dans cette optique, nous l'encourageons à veiller à ce que les programmes de coopération destinés aux parlements qui le demandent répondent pleinement à leur besoin, particulièrement en contexte d'urgence. Nous enjoignons par ailleurs la CAP à orienter les programmes de formation et de séminaires qu'elle supervise de manière à traiter expressément des rôles des parlements et des parlementaires face à une crise.

Finalement, nous recommandons aux parlements francophones qui le peuvent de saisir cette opportunité pour procéder à l'évaluation de leurs propres règles de procédure et manières de faire, en prenant en considération si elles sont suffisamment flexibles pour permettre une réaction rapide en cas d'urgence. De même, il peut s'agir d'une occasion pour examiner l'effectivité des infrastructures technologiques en place pour permettre de faciliter la participation pleine et entière de tous les parlementaires.