

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

Administrateur

Concours externe 2024

Les informations contenues dans cette brochure s'appliquent au concours ouvert en 2024.

MEILLEURES COPIES
Droit parlementaire

ASSEMBLÉE NATIONALE
Direction des Ressources humaines



Administrateur 2024-Adm

Droit parlementaire

Note de correction : 16.5 / 20

Administrateurs
Droit

L'obstruction parlementaire en France.

À l'occasion de l'examen en séance publique de la proposition de loi portant création du pacte civil de solidarité (la loi Michel sur le PACS), en 1999, sous la XI^e législature, la députée Mme Christine Boutein défendit pendant près de cinq heures et vingt-cinq minutes une exception ^{inconstitutionnelle} ~~inconstitutionnelle~~ à l'encadrement du texte (en vertu de l'ancien article 34 du règlement de l'Assemblée nationale). Si la discussion générale put ensuite s'entamer, à défaut de vote de cette motion préalable, le président Tadiou n'en décida pas mais, par la suite, de limiter les discours concernant les exceptions d'^{inconstitutionnalité} ~~inconstitutionnalité~~ à une durée maximale d'1h30.

Cet exemple renvoie à la nature de l'obstruction, qui désigne, dans le champ des assemblées parlementaires, selon E. Geynet-Druelle (L'obstruction parlementaire sous la V^e République, 2020), l'usage abusif des moyens de procédure pour entraver l'examen d'un texte et retarder, voire empêcher, son adoption par l'assemblée concernée. Sous la V^e République, ^{en France} ce phénomène politique est relativement récent : quoiqu'il ne fut pas rare sous les III^e et IV^e Républiques, où il s'adressait parfois à des parlementaires contravenant aux règles disciplinaires, il ne apparaît à l'Assemblée nationale en

1980, à l'occasion du vote de la Loi Sécurité et Immigration, puis, à la faveur de l'altéranance, en 1982 au moment de l'examen des lois portant mesures de nationalisation, défendues par le gouvernement de P. Mauroy. Le phénomène, qui recouvre des réalités très différentes à l'Assemblée et au Sénat (où il ne fait guère partie de la culture sénatoriale), se manifeste sous des formes et selon des moyens très diverses : abus de motions de procédure, demandes systématiques de rappels au règlement ou de suspension de séance, dépôt massif d'amendements pour empêcher l'examen d'un texte dans les délais fixés, etc ; il peut être le fait de l'opposition, qui utilise alors les moyens à sa portée pour manifester solennellement son refus de tel projet de loi ou bien tenter de s'opposer à l'usage par le gouvernement de ses prérogatives constitutionnelles ; mais aussi ^{l'apanage} ~~de~~ de la majorité et du gouvernement, qui peuvent vouloir entraver l'examen d'une proposition de loi ou de résolution déposée dans le cadre de la «voies» parlementaire (article 18 al. 5 C.). Ainsi, ~~devient~~ le recours à un concept singulier, l'obstruction est-elle loin de faire référence à une réalité univoque. 

Pour y faire face, dans une logique de rationalisation de l'activité parlementaire, plusieurs procédés ont été mis en œuvre (révision de la constitution, vote de lois organiques, réformes successives des deux règlements des assemblées), et sont parvenus à réguler, au début des années 80, le recours à l'obstruction comme moyen d'action des parlementaires. Cependant, il importe de ne pas confondre, aujourd'hui, le recours occasionnel par les députés et les sénateurs à des procédures

dites obstructionnistes, et un phénomène de long terme consistant en l'inflation du travail législatif des assemblées, qui se manifeste notamment par le dépôt massif d'amendements sur des textes appelant un débat démocratique particulièrement développé. Dès lors, les recours à l'obstruction, au-delà d'un usage abusif des règlements, doivent également se comprendre à rebours d'une logique d'action politique, à la mesure des enjeux du débat parlementaire, et notamment en contrepoint des prérogatives du gouvernement au sein de la procédure législative.

Pour assurer l'efficacité, mais aussi la sincérité et la clarté du travail parlementaire (L'amélioration constitutionnelle, décision DC de juillet 2018, Résolution portant modification du règlement du Sénat), l'enjeu est donc double : d'une part, lutter contre des formes nouvelles, occasionnelles mais paralysantes, d'obstruction parlementaire ; d'autre part, assurer la garantie des droits et de l'initiative des parlementaires (arts 39 et 44 L.), sans priver ~~l'opposition~~ de moyens d'action dans les deux hémicycles.

Ainsi, l'état actuel de la réglementation des assemblées et de la législation organique et constitutionnelle assure-t-il un équilibre satisfaisant entre lutte efficace contre l'obstruction parlementaire et garantie des droits des représentants de la Nation (arts 3 et 24 L.) ?

Alors que l'obstruction s'est progressivement développée comme un moyen d'action et d'expression pour les parlementaires au sein des assemblées, plusieurs tentatives ont été entreprises pour y mettre un terme et assurer la clarté et l'efficacité du débat parlementaire (I).

Enfin, face aux recours occasionnels à des procédures obstructionnistes, il importe de trouver un équilibre entre la lutte contre l'obstruction et l'effectivité des droits d'initiative des parlementaires (II).

A

*

*

Alors que le recours à l'obstruction s'est développé progressivement comme un moyen d'action et d'expression au sein des assemblées, plusieurs réformes ont été entreprises pour limiter les comportements entravant le déroulement clair et efficace de la procédure parlementaire (I).

en France

Phénomène apparu relativement récemment dans l'histoire parlementaire de la V^e République, l'obstruction s'est manifestée dans les ^{assemblées} sous deux formes variables et selon des moyens diversifiés (A).

D'une part, l'obstruction se manifeste différemment selon que les groupes d'opposition ou celui de la majorité ^{sont} ~~sont~~ recours. Pour les premiers, l'objectif est de lutter contre les prérogatives gouvernementales, qui caractérisent la rationalisation parlementaire du régime : prérogatives en matière d'initiative financière (art. 40 L.; art. 89 RAN), opposition aux amendements non déposés en commission (art. 44 al. 2 L.; articles 100 RAN et 46 bis RS), recours à la procédure du vote bloqué (art. 44 al. 3 L. et art. 100 al. 4 RAN), engagement de la responsabilité sur un texte (articles 49 al. 3 L. et 155 RAN), recours à la procédure accélérée (arts. 45 L. et 102 RAN), etc. Alors que, associées au phénomène politique du fait majoritaire, ces prérogatives permettent de façon quasi-certaine au gouvernement de faire adopter son texte, l'opposition dispose de nombreux moyens procéduraux pour faire valoir son refus du texte, et dont l'abus peut effectivement être qualifié d'obstruction : rappels au règlement (art. 58 al. 1-3 RAN (1958)), 4 / 16

demande de suspension de séance de droit pour un président de groupe (art. 58 al. 5 RAN), vérification du quorum à l'occasion du vote (art. 61 RAN), nombreuses motions de présidence (motion de réjet préalable à l'Assemblée, art. 34 al. 5 et 8 RAN; exception d'inconstitutionnalité et question préalable, et renvoi en commission au Sénat, art. 44 RS), etc. L'^{abusive} utilisation de ces procédés, associée à des demandes de soutien public (art. 66 RAN) ou au recours à des explications de vote nombreuses (art. 54 al. 7 RAN), peut ainsi contribuer à introduire du désordre dans l'organisation de la majorité et du gouvernement, avec l'espoir pour l'opposition d'en tirer un éventuel profit. Pour ceux-ci, au contraire, le recours abusif à certains procédés peut viser à entraver l'effectivité des initiatives de l'opposition : demande de suspension de séance, vote de motions, demande de soutien immédiat le mardi après la séance des questions au gouvernement (art. 65 al. 1^{er} RAN). Ainsi, de façon récurrente, le gouvernement de F. Fillon utilisait-il, entre 2009 et 2014, la vote bloqué (art. 44 al. 3^e) pour entraver le déroulement des séances consacrées aux initiatives de l'opposition (art. 48 al. 5^e et 48 al. 3 RAN); cependant, l'opposition du président Ayrault faisait un recours ^{systématique} à cette procédure continue à y mettre un terme.

En outre, les phénomènes obstructionnistes ne se manifestent pas de la même façon à l'Assemblée nationale et au Sénat. Pour les députés, 5 / 16

qui représentent "la démographie et l'opinion publique comme un instantané" selon le juriste Manuel Priolot, le recours abusif à certaines procédures réglementaires a pu être régulièrement d'actualité ; ainsi de l'examen de la loi sur l'indépendance du secteur énépétique, en 2006, qui, au terme de 35 ^{jours} ~~semaines~~ de séance, 120 heures de débat, 127 motions de procédures, 45 rappels au règlement, donna notamment lieu au dépôt de 137 665 amendements par l'opposition, qui furent immortalisés par une célèbre photographie sur le bureau au pichet du président Debré. De même le vote de la loi portant réforme des retraites en 2003, soutenue par le gouvernement Raffarin, donna-t-il lieu à ce qu'il est convenu de qualifier d'obstruction parlementaire. Elle-ci est, en réalité, à l'Assemblée nationale, le reflet de la rigueur des débats et de la hauteur des enjeux qui s'y rattachent ; elle a pu aller jusqu'à se manifester physiquement : ainsi de "l'obstruction" du député Kalas et de ses collègues communistes, qui occupèrent l'hémicycle une nuit de décembre 1987, malgré les tentatives vaines du président Faure pour ramener l'ordre. Au Sénat, au contraire, la culture et les habitudes parlementaires n'ont guère jamais été portées aux excès obstructionnistes de certains membres du Palais-Bourbon, dans un cas comme dans l'autre, le recours abusif aux procédures du règlement pour freiner le débat a cependant été combattu par un certain nombre de réformes successives.

*

Afin d'enrayer et de limiter le phénomène d'obstruction, jugé néfaste pour la clarté, l'efficacité et la qualité du débat parlementaire, 6.1/16.

des réformes nécessaires sont intervenues et ont connu des effets particulièrement concrets (B).

D'une part, du point de vue constitutionnel, la révision du 28 juillet 2008 a marqué un tournant majeur en ouvrant la voie à un encadrement du droit d'amendement, devenu la forme principale de l'initiative des parlementaires sous la V^e République et dont l'abus pouvait porter à l'obstruction. L'article 44 ainsi modifié dispose désormais que les membres du Parlement et du Gouvernement exercent leur droit d'amendement en commission comme en séance plénière, "selon les conditions fixées par les règlements des assemblées" et "dans le cadre déterminé par une loi organique". En conséquence, la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution introduit dans son article 17 la possibilité pour les règlements des assemblées de prévoir une procédure déterminant des délais fixés pour le débat et le vote d'un texte (et non plus seulement pour encadrer la seule discussion générale, comme c'était le cas à l'Assemblée depuis la réforme du règlement de 1959). Cette procédure, mise en œuvre exclusivement à l'Assemblée sous le nom de "temps législatif programmé" (article 49 al. 6 et suivants RAN) prévoit que la Conférence peut encadrer l'intégralité du vote d'un texte en lui fixant un délai, matérialisé par un temps limité accordé à chaque groupe et au-delà duquel il n'est plus possible à un membre du groupe de s'exprimer (à l'exception du rapporteur et du président de la commission saisie au fond ainsi que des présidents de groupe dans une limite d'une heure). Le redoutable instrument contre l'obstruction a été d'abord utilisé 32 fois entre 2009 et 2012, sous la fin de la XII^e législature ; en dépit des protestations initiales des socialistes, il a été mis en œuvre finalement par le président Hollande et la majorité socialiste lors de la deuxième lecture

à l'Assemblée du projet de loi relatif au mariage entre ^{les} personnes de même sexe, en avril 2013, puis utilisé de manière récurrente (27 fois sous la XII^e législature, 15 fois sous la XV^e législature).

D'autre part, des réformes ponctuelles des règlements des assemblées sont venues limiter le recours à certaines procédures qui étaient notamment l'apanage des présidents de groupe, et dont l'abus pouvait régulièrement être constitutif d'obstruction parlementaire. De la sorte, la résolution du 27 mai 2009 portant modification ^{du règlement} de l'Assemblée nationale a procédé à la fusion de l'exception d'inconstitutionnalité et de la question préalable sous le nom de motion de réjet préalable (article 34 al. 5 et 8 RAN), qui ne peut plus être mise en discussion qu'une seule fois par texte, avec une durée de parole ^{maximale} de 15 minutes pour un seul des signataires, et qui n'intervient qu'après la clôture de la discussion générale dans le cadre d'une séance tenue en application de l'article 38 alinéa 5 de la Constitution. De même, la réification du futurum ne peut plus être invoquée en séance publique que par le président d'un groupe dont la moitié des effectifs sont présents, ce qui en restreint fortement l'utilisation (article 64 RAN). Par ailleurs, depuis la résolution du 4 juin 2019, le président de séance ~~peut~~ s'opposer à plusieurs rappels au règlement émanant de députés d'un même groupe et ayant manifestement pour objet de remettre en question l'ordre du jour (disposition jugée conforme à la Constitution par la décision 785 DC du 4 juillet 2019), et peut également choisir de donner la parole à un seul membre d'un groupe lorsque plusieurs membres d'un même groupe présentent des amendements identiques (article 100 al. 5 RAN). Enfin, à l'Assemblée comme au Sénat, le président dispose de pouvoirs disciplinaires (articles 70 à 78 du RAN et 37 du RS) et de la maîtrise du déroulement

Assemblée

de la séance, ce qui peut par exemple le conduire à élire le débat sur un amendement ou un article, lorsque deux orateurs d'opinion contraire se sont exprimés (article 57 RAN). Ainsi, la précision nouvelle apportée à ces procédures a pu en limiter l'utilisation abusive, et mettre ainsi un frein à des comportements obstructionnistes - qui, cependant, sont loin d'avoir aujourd'hui disparu.

*

*

*

Chaos que, malgré ces réformes, des comportements obstructionnistes renaissent de manière occasionnelle, il semble primordial d'établir et de maintenir un équilibre entre les restrictions visant à lutter contre l'obstruction, et la garantie des droits octroyés aux parlementaires dans le cadre de la procédure législative (II).

Quand, de façon occasionnelle, certains tentent de concentrer une forte attention médiatique et démocratique, des phénomènes obstructionnistes surgissent sous ces formes nouvelles, comme un moyen d'expression politique échappant aux langues et aux fautes punies par les règlements 9. / 16.

parlementaires (A).

De manière exceptionnelle, le recours abusif à certains droits des parlementaires peut constituer une forme d'obstruction qualifiée par certains auteurs d'"abus de droit constitutionnel" (L. Epynet-Durrouge, 2020). Il en va ainsi de l'abus manifeste du droit d'amendement ou du droit à des explications de vote dans le cadre de la procédure de temps législatif programmé. Dans le premier cas, le temps législatif programmé (TLP) ne peut être mis en œuvre si l'un des présidents de groupe s'y oppose en cas de non-respect des délais d'examen de 6 semaines et 4 semaines fixés par l'article 42 de la Constitution (article 49 al. 14 RAN), ou encore dans le cadre de l'examen de textes financiers (U et UFS, art. 119 RAN); ainsi, le dépôt massif d'amendements en l'absence de mise en œuvre du TLP lors de la discussion du projet de loi relatif au système universel des retraites, en février 2020 (avec le dépôt de 40 055 amendements; en 120h^{d'examen}, seuls les 7 premiers articles et 700 amendements avaient pu être examinés à l'Assemblée) peut s'apparenter à une forme d'obstruction. Il en est allé de même avec le dépôt de 20 000 amendements lors de la discussion en première lecture à l'Assemblée du projet de loi de financement de la sécurité sociale relatif au système de retraites en avril 2023; 4 000 amendements et obstruction furent également déposés au bureau de Sénat, ce qui conduisit le Gouvernement à faire usage de la procédure du vote bloqué (qui ne permet pas à proprement parler de lutter contre l'obstruction, car il ne supprime pas le temps de présentation des amendements, mais qui éteint des demandes

systématiques d'explications de vote ou de scrutin public). D'autre part, ^{à la} ~~en~~ simplification des procédures, les imprécisions de certaines règles ont pu être ~~utilisées~~ ^{mises} à profit par les groupes d'opposition: ainsi, profitant du droit à des explications de vote de deux minutes par député lors du vote final sur un texte en cas de mise en œuvre du TLP (art. 49 al. 16 RAN), le président Ayrault et 168 députés socialistes y eurent recours en 2011 lors d'une séance de nuit, ce qui conduisit le président Ayrault à leur retirer la parole après seulement trente explications de vote, à 15 heures du matin, au nom d'un abus de procédure.

Par ailleurs, en marge des recours abusifs à ces procédures, pour des raisons politiques, le débat parlementaire peut s'apparenter à "une guérilla", selon le titre de l'ouvrage de Jean-Jacques Urvoas, député de l'Ain, en 2014 (Manuel de survie à l'Assemblée nationale: l'art de la guérilla parlementaire). Sous les ^{XV^e} et ^{XVI^e} législatures, l'obstruction se manifeste ainsi, de manière relativement nouvelle pour la 3^e République, par des infractions répétées au règlement (article 70 RAN), visant à interrompre ou à déstabiliser le débat: penneaux brandis dans l'hémicycle (en contradiction de l'article 9 de l'Instruction générale de Bureau, qui régle la tenue en séance), propos injurieux, scènes tumultueuses, provoquant des rappels au règlement (articles 71 et 72 RAN) répétitifs (ainsi de la décision du Bureau de l'Assemblée de rappeler au règlement 69 députés du groupe La France Insoumise en avril 2023), ainsi que d'autres sanctions plus graves (ainsi de la censure avec exclusion temporaire prononcée par avis et levés par les députés ~~sur~~ la proposition du Bureau et de la présidente Braun-Pixet, le mardi 28 mai 2024, contre M. Sébastien Deloge). De la sorte,

l'obstruction parlementaire est loin de faire référence à une réalité unique : elle renvoie plutôt à des comportements de nature très divers visant à ~~déstabiliser~~ le bon déroulé du débat et de la procédure au sein des assemblées, lesquels se manifestent aujourd'hui sous des formes de plus en plus variées, comme moyen d'expression politique.

*

Cependant, la nature protéiforme et occasionnelle de l'obstruction ne doit pas laisser entendre une confusion avec le phénomène d'inflation du travail législatif : il importe ainsi de conserver un équilibre entre la lutte contre l'obstruction et la garantie des droits (cel notamment de l'initiative) des parlementaires, dans chacune des deux assemblées (D).

recours massif au
D'une part, le ^{recours massif au} droit d'amendement ne saurait être réduit à un phénomène d'obstruction : ainsi le projet de loi relatif à la fin de vie a-t-il donné lieu, en mai 2016, au dépôt de plus de 5 000 amendements en commission et en séance à l'Assemblée nationale lors de l'examen du texte en première lecture ; mais le recours au droit d'amendement constitue "le corollaire essentiel" du droit d'initiative des parlementaires, selon les termes employés par le secrétaire général Eugène Pierre. Dès lors, il apparaît essentiel de ne pas confondre la lutte contre l'obstruction et la garantie des droits des députés et des sénateurs, dont la fonction première est bien de participer à la fabrication de la loi (article 24 C.).

D'autre part, il existe plusieurs moyens pour poursuivre la mise en œuvre de restrictions opposées aux comportements obstructionnistes, dans le respect des droits des ~~parlementaires~~ ^{parlementaires}. Dans son Plaidoyer pour un Parlement renforcé (2022), la présidente Braun-Pivet, qui était alors présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, proposait de ~~restructurer~~ conditionner le dépôt d'amendements au stade de la scène publique par les parlementaires à un certain nombre de signatures, tout en alignant le ^{délai de} dépôt des amendements de la commission et celui du gouvernement sur celui des simples parlementaires (par une modification de l'article 99 RMI) et en interdisant le dépôt par le gouvernement d'amendements à ses propres projets de loi (ce qui viendrait, le cas échéant, l'introduction d'une nouvelle norme au niveau de la loi organique en vertu de l'article 44 al. 1^{er} de la Constitution). Tous les cas du droit d'amendement, qui à la fois soumet aujourd'hui certains comportements obstructionnistes et constitue la forme principale d'initiative des députés et des sénateurs, un parfait rééquilibrage des prérogatives parlementaires et sénatoriales serait de nature à garantir l'équilibre entre lutte contre l'obstruction et garantie des droits des parlementaires.

*

13.1.16.

*

*

Au terme de cette réflexion, il apparaît que, loin d'être un phénomène anecdotique qui caractériserait l'état actuel de notre démocratie, l'obstruction connaît ^{une certaine} des formes et des modalités variées, diverses, plurielles et évolutives. Malgré un certain nombre de réformes procédurales et législatives mises en œuvre pour y faire face, le phénomène connaît, de manière occasionnelle, des renouveau parfois paralysants. Continuer de lutter contre l'obstruction, qui nuit à la clarté et à l'efficacité de la fabrique de la loi, implique cependant de maintenir un équilibre avec, en contrepoint, la garantie de l'initiative des députés et des sénateurs, dont il est normal qu'elle s'exprime sous des formes parfois massives et importantes.