

Atelier 1 – Table ronde n° 3 « Les embardées parlementaires »

Empêcher le déroulement des niches parlementaires : l'obstruction du bloc majoritaire à l'Assemblée nationale¹

Chloë GEYNET-DUSSAUZE

Maître de conférences en droit public, Sciences Po Lille, CRDP-ERDP

« Que les parlementaires décident de jouer l'obstruction, c'est le jeu de l'Assemblée nationale – même si, sur une niche, c'est difficile à accepter –, mais que le Gouvernement fasse le jeu de l'obstruction, c'est inadmissible ! (Mmes et MM. les députés des groupes LFI-NUPES, RN, LR, SOC, Écolo-NUPES, GDR-NUPES et LIOT se lèvent et applaudissent. – M. Yannick Favennec-Bécot applaudit également.) Nous sommes à l'Assemblée nationale : ce sont les députés qui font la loi ! (Les applaudissements se prolongent.) »².

Le Gouvernement et sa majorité parlementaire ont-ils « le droit »³ de faire obstruction à l'avancée des débats parlementaires ? Tel est, au fond, le sujet dont il sera ici question.

Décriée par les uns et saluée par les autres, l'obstruction parlementaire est un phénomène politique ancien qui consiste, pour une minorité opposante, « à utiliser l'ensemble des règles de la procédure parlementaire placées à sa disposition, en vue de ralentir la progression de la délibération d'un texte, voire, *in fine*, d'ajourner son adoption »⁴. Sous la V^e République, l'obstruction est un phénomène connu, que l'on songe notamment à l'examen du PACS, à la fusion GDF-Suez, à l'ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe ou, plus récemment, à l'examen du texte relatif à la réforme des retraites à l'Assemblée nationale. Elle est principalement le fait des oppositions parlementaires qui marquent leur rejet total du texte, cherchant ainsi à rendre leur politique alternative visible ainsi qu'à susciter des relais médiatiques et populaires importants. Ce faisant, la qualification d'obstruction parlementaire apparaît comme un outil de rhétorique traditionnellement mobilisé par le Gouvernement et sa majorité à l'encontre de la minorité opposante.

Pour autant, le récent déroulement des journées mensuelles réservées aux groupes d'opposition et minoritaires, dites *niches parlementaires*, semble renverser le présupposé selon

¹ La contribution orale développera et prolongera ainsi des arguments avancés dans deux articles rédigés sur des thématiques connexes : C. GEYNET-DUSSAUZE, « L'obstruction du bloc majoritaire », *Blog Jus Politicum*, 1^{er} décembre 2022 ; *Id.*, « Les groupes d'opposition parlementaire n'ont pas le monopole de l'obstruction : réflexions sur la diversité des protagonistes du phénomène obstructionniste », *RFDC*, à paraître, 15p.

² C. FIAT, *JOAN*, 3^e séance du 24 novembre 2022, p. 6038.

³ U. BERNALICIS, *JOAN*, 3^e séance du 1^{er} décembre 2022, p. 6380.

⁴ Qu'il soit permis de renvoyer à la définition stipulative élaborée dans le cadre de la thèse (C. GEYNET-DUSSAUZE, *L'obstruction parlementaire sous la V^e République. Étude de droit constitutionnel*, IFJD, Lextenso/LGDJ, 2020, p. 36).

lequel la minorité parlementaire détiendrait le monopole de l'obstruction. En effet, à l'Assemblée nationale, lors des journées respectivement réservées au groupe LFI et au groupe LR, l'obstruction s'est manifestée à deux reprises, d'abord par une alliance entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire, ensuite par d'unique manœuvres gouvernementales, empêchant notamment l'adoption d'un texte ayant pourtant suscité un consensus entre les groupes présents.

Certes, ce n'est pas la première fois que le bloc majoritaire tente de ralentir des débats parlementaires dans le cadre d'une niche au sein du Palais-Bourbon. Néanmoins, les quelques exemples en ce sens tendaient à empêcher le rejet d'un texte porté par le Gouvernement ou sa majorité. À l'inverse, et c'est notamment l'une des spécificités de cette obstruction, c'est la première fois qu'une majorité mise en défaut et soutenue par son Gouvernement obstrue l'avancée des débats afin d'empêcher le vote d'un texte d'origine minoritaire.

La présente contribution aura donc pour objectif d'analyser les spécificités de cette obstruction majoritaire inédite, d'une part, à travers une analyse des moyens juridiques mobilisés par le bloc majoritaire dans un objectif d'obstruction (I) : sont-ils différents de ceux traditionnellement mobilisés par l'opposition parlementaire ? Quels sont les moyens de contournement offerts à celle-ci ? D'autre part, *via* une analyse du détournement qui est ainsi réalisé des *niches parlementaires*. En permettant à la minorité parlementaire de fixer l'ordre du jour, la révision constitutionnelle de 2008 s'inscrivait dans une démarche, plus globale, de valorisation des groupes non-majoritaires au sein du Parlement français. En ce sens, l'obstruction du bloc majoritaire paraît mettre à mal les objectifs visés, démontrant, une nouvelle fois, la résilience des réflexes majoritaires (II).

I. L'ACCÉLÉRATION DU DÉSÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL FAVORABLE À L'EXÉCUTIF

La contribution orale aura ici pour objectif de démontrer dans quelle mesure l'obstruction du bloc majoritaire – et plus particulièrement du Gouvernement – tend à accélérer le déséquilibre institutionnel favorable à l'exécutif.

Il s'agira, d'abord, de rappeler les diverses manœuvres de retardement de la délibération parlementaire mises en œuvre par le Gouvernement, avec le soutien de sa majorité. Par exemple, en deuxième lecture du projet de loi relatif aux jeux d'argent et de hasard en ligne (2010), alors que la majorité était minoritaire au sein de l'hémicycle et que le scrutin d'une motion de rejet préalable déposée par les membres des groupes SRC et GDR avait été ouvert, le ministre du Budget, François Baroin, a tenté de conserver longuement la parole et a demandé une suspension de séance, en vue d'attendre que ses troupes regagnent leurs bancs.

De même, lors des débats relatifs au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, la ministre des Affaires sociales, Marisol Touraine, demande (en vain) des suspensions de séance alors que le vote a été annoncé. Les diverses manœuvres majoritaires en ce sens avaient pour objectif d'empêcher le rejet d'un texte majoritaire. À l'inverse, l'obstruction dont il sera ici question a pour objectif d'empêcher l'adoption d'un texte « minoritaire ».

Ensuite, le propos traitera des moyens placés à la disposition du bloc majoritaire pour faire obstruction à la délibération parlementaire. Les exemples des niches LFI (24 novembre 2022) et LR (1^{er} décembre 2022) seront ici distingués.

Dans le premier cas, l'obstruction parlementaire majoritaire soutenue par le Gouvernement s'est déployée à l'encontre de la proposition de loi relative à la réintégration des soignants non-vaccinés. Les moyens d'obstruction mobilisés ne présentaient aucune « originalité », eu égard aux moyens traditionnellement mobilisés par les groupes d'opposition : dépôt de sous-amendements dits « sériels »⁵ à l'amendement de Philippe Juvin puis, ce dernier étant absent, à l'amendement du Gouvernement ; demandes répétées de rappels au Règlement et de suspensions de séance, suscitant d'importants incidents de séance⁶. *In fine*, le bloc majoritaire mobilise des mécanismes similaires à ceux des groupes d'opposition, par la commission d'abus des droits dévolus par la Constitution et le Règlement de l'Assemblée nationale à des fins d'empêchement de la délibération, et poursuit l'objectif d'un ajournement du texte en discussion.

Dans le second cas, l'obstruction majoritaire a été mise en œuvre à l'encontre de la proposition de loi relative à la création d'une juridiction spécialisée aux violences intrafamiliales et a été exercé par le Gouvernement, sans relai manifeste de la part des députés du groupe majoritaire. Deux membres du Gouvernement – Éric Dupond-Moretti, et de la ministre en charge de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances, Isabelle Lonvis-Rome – ont usé de leur droit de parole de manière prolongée. Dans ce cadre, le Gouvernement fait usage d'une prérogative qui lui est spécifique et profite de son caractère illimité. Lorsque le Gouvernement conduit seul une telle offensive, le déséquilibre se trouve particulièrement accentué, car si les ministres mobilisent les ressorts identiques de la procédure à ceux des parlementaires, ceux-ci disposent de davantage de moyens, dès lors que ni leur droit de déposer des amendements, ni leur temps de parole ne sont limités.

Enfin, cette contribution analysera les diverses tentatives de contournement de l'obstruction du bloc majoritaire par la minorité. Si, dans le premier cas, l'effet escompté de l'obstruction s'est bel et bien produit, le texte n'ayant pu être adopté, dans le second cas les députés ont, de manière inédite, retiré leurs amendements, à regret et *in extremis* (le texte ayant été adopté à 23h59 par 41 voix contre 40)⁷.

Un parallèle sera ainsi réalisé entre les moyens placés à la disposition du Gouvernement et de sa majorité pour contourner l'obstruction parlementaire émanant des groupes d'opposition et

⁵ La technique des amendements dits *sériels* consiste en la modification d'une simple virgule, d'un chiffre, d'un taux, d'un seuil, d'une date ou d'un mot, toutes ces éventualités créant des possibilités infinies de production d'amendements, offrant autant de temps supplémentaire dans la discussion. Par exemple, en l'espèce, le sous-amendement n° 177 prévoit que « ces dispositions entrent en vigueur le 6 juillet 2027 » et le sous-amendement n° 179 que « ces dispositions entrent en vigueur le 7 juillet 2027 », etc.

⁶ L'un des plus importants incidents de séance ayant eu lieu à l'issue de l'invective entre le député Olivier SERVA et des députés membres du groupe Renaissance : « M. O. SERVA : Vous vous réjouissez d'avoir trouvé une petite mesquinerie obstructive pour empêcher l'examen du texte d'aller à son terme. M. Sylvain MAILLARD : Ce n'est pas vous qui allez nous donner des leçons ! M. Olivier SERVA : Tu vas la fermer ! (*Vives exclamations sur les bancs des groupes RE, Dem et HOR. – Plusieurs députés du groupe RE se lèvent pour protester.*) » (JOAN, 3^e séance du 1^{er} décembre 2022, p. 6036).

⁷ Les amendements que les députés avaient déposés sur ce texte mettaient pourtant en lumière d'importants désaccords. À titre d'exemple, lors du retrait de ses amendements, la députée Cécile UNTERMAIER affirmait regretter ce geste, bien qu'il apparaisse comme la seule issue possible à la survie du texte : « Je considère donc, comme toutes les oppositions, que nous n'aboutirons pas à un travail constructif. Je le regrette sincèrement, même si j'étais en désaccord sur beaucoup de points » (JOAN, *Ibid.*, p. 6383).

ceux – dérisoires – dont disposent ces mêmes groupes pour contourner l'obstruction d'un acteur détenant déjà d'importantes prérogatives dans le cadre de la procédure parlementaire.

II. LE DÉTOURNEMENT DE L'ESPACE LÉGISLATIF RÉSERVÉ AUX GROUPES D'OPPOSITION ET MINORITAIRES

Dans cette seconde partie, le propos aura pour visée de mettre en lumière l'ampleur du détournement des niches parlementaires opéré par le Gouvernement et sa majorité parlementaire.

Il s'agira ainsi de revenir sur l'histoire de ces niches. Consacrées à l'article 48 de la Constitution par la révision constitutionnelle de 2008, les journées mensuelles réservées aux groupes d'opposition et minoritaires ont été concédées comme un privilège envers l'opposition, lui permettant de bénéficier d'un poids supérieur à son effectif numérique dans le cadre du travail législatif. Ces journées ont été conçues dans la perspective, plus globale, de conférer un statut spécifique à l'opposition en lui attribuant une tribune favorisant la diffusion de ses idées. Dans un premier temps boudées et vidées de leur substance par les groupes majoritaires de l'Assemblée nationale, ces journées ont notamment permis l'adoption de propositions de loi transpartisanes, parfois même contre l'avis du Gouvernement.

L'objectif sera ainsi d'analyser la facilité pratique avec laquelle le Gouvernement est en mesure de déployer son obstruction au sein de ces niches. Par exemple, l'organisation retenue à l'Assemblée nationale et le nombre croissant de groupes parlementaires en son sein impliquent que chaque groupe d'opposition ou minoritaire dispose d'une seule journée de niche par an qui prend automatiquement fin à minuit. Dès lors, toute proposition qui n'aurait pas été adoptée avant l'heure fatidique tombe généralement dans les limbes de l'oubli. L'obstruction conduite par le bloc majoritaire ne nécessite donc qu'une faible endurance à l'inverse de l'obstruction menée par le bloc minoritaire en dehors des niches, dont la durée est traditionnellement (et presque, par principe) inconnue. La stratégie majoritaire est donc particulièrement efficiente.

Plus encore, en empêchant les parlementaires de délibérer, le Gouvernement et sa majorité s'inscrivent à rebours de la volonté poursuivie lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. S'il apparaît déjà délicat de conférer une faculté de statuer à l'opposition, lui ôter toute possibilité de délibérer dénature pleinement l'idée initialement recherchée par la consécration de ces journées de niches.

Dans un dernier temps, il s'agira ainsi d'analyser la légitimité du recours à l'obstruction par le bloc majoritaire, et plus encore par le seul Gouvernement, dans le cadre de ces espaces réservés aux groupes d'opposition et minoritaires. Si les moyens procéduraux déployés peuvent être identiques, les causes et les conséquences de l'obstruction majoritaire divergent. Sa légitimité s'inscrit dans une logique profondément distincte, témoignant de la difficulté, pour la majorité, à concilier son devoir avec le droit des minorités.

Cette difficulté à laisser la délibération parlementaire se dérouler est, au demeurant, d'autant plus frappante dans le cadre de la nouvelle configuration qu'offre cette XVI^e législature. Dans cette perspective, l'abus des moyens procéduraux à des fins obstructionnistes fait état de l'impossibilité, pour le Gouvernement, de laisser la délibération parlementaire se dérouler sans intervenir de manière « autoritaire »⁸, afin de s'assurer qu'il conserve toujours, qu'importe le cadre, la maîtrise de la décision.

⁸ M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, 2006, p. 317.