

Le retour de l'obstruction ou la quintessence d'un contre-pouvoir

PAILLOT Pierre-Louis
Doctorant contractuel à l'Université de Bordeaux

De la « bordélis[ation] » consacrée par le ministre de l'intérieur¹ au « sabotage »² dénoncé par un député RN en passant par la « connerie »³ déplorée par un représentant syndical de premier plan, il semblerait que les qualificatifs dithyrambiques au sujet des stratégies parlementaires aient permis de faire les choux gras de la presse à l'occasion d'une réforme récente. Un parlementaire allait même jusqu'à s'émouvoir d'un certain « sentiment d'inutilité, d'inachevé, de débat confisqué par les outrances de la NUPES, par les caricatures, par les violences verbales, par les insultes, par les provocations. [...] Ce sont aujourd'hui des gens qui n'aiment pas le fonctionnement démocratique et leur comportement en témoigne au quotidien. »⁴. La source du mal est nettement identifiée, à savoir un dépôt massif d'amendements provenant majoritairement d'un seul groupe parlementaire⁵. A l'aune des délais imposés par la Constitution en son article 47-1, le temps est rapidement venu à manquer pour étudier scrupuleusement chaque proposition de modification du texte. Parlementaires, membres du Gouvernement et personnalités médiatiques de tous horizons se sont alors unis pour dénoncer une gangrène supposément disparue : l'obstruction parlementaire par voie d'amendements.

La technique est loin d'être nouvelle, les années quatre-vingt ayant été marquées par l'apparition et le développement intensif de la pratique. Les alternances politiques et la médiatisation croissante de la séance publique ont favorisé la redécouverte d'un outil contenu dans l'article 44 de la Constitution. Une nouvelle panoplie de techniques parlementaires, parfaitement légales et protégées constitutionnellement, participent désormais à la mise en œuvre de stratégies politiques. Dans sa thèse sur le droit d'amendement, Bruno BAUFUME analyse ainsi que « l'obstruction a révélé l'efficacité d'un usage intensif du droit d'amendement

¹ BEAUMONT, Olivier & WESFREID, Marcelo. « Gérald Darmanin : 'La Nupes ne chercher qu'à bordéliser le pays », *Le Parisien*, 28 janvier 2023.

² Entretien avec Jean-Philippe Tanguy, *Public Sénat*, 3 février 2023.

³ « Retraites : 'L'obstruction, c'est une connerie', déplore Laurent Berger en visant LFI », *La Tribune*, 13 février 2023.

⁴ Entretien avec Éric Ciotti, LCP, 17 février 2023.

⁵ Près de 17 000 amendements ont été déposés par des parlementaires NUPES sur les 20 477.

pour retarder la mise en œuvre par le Gouvernement de son programme législatif, le contraindre à recourir à des procédures de contrainte et si possible le pousser à la faute »⁶. C'est de cette nouvelle stratégie que survient l'instrumentalisation du droit d'amendement. Les dépôts se multiplient, corrigeant à la virgule près, modifiant le moindre article indéfini, recopiant *in extenso* l'amendement d'un collègue, multipliant les propositions fantaisistes afin d'entraver autant que possible la bonne marche de la majorité. L'opposition s'en saisit pleinement, d'autant plus que le régime l'a privée d'un réel contre-pouvoir. Il apparaît d'ailleurs que les « notions de 'contre-pouvoir' et d' 'opposition' convergent précisément autour de l'exigence démocratique de limitation du pouvoir. »⁷. Cette opposition redécouvre ainsi, parallèlement au droit d'amendement, une capacité à exister, et ce au travers de l'obstruction. Pour définir cette dernière, Yves COLMOU explique que « l'obstruction c'est d'abord l'utilisation de tous les moyens constitutionnels et réglementaires pour retarder le débat. Ces moyens sont nombreux. L'offensive commence dès le débat en commission. Première arme de la panoplie : la multiplication des amendements »⁸. Cette réalité politique donne à l'outil juridique une portée nouvelle. Le droit d'amendement devient, dès les années 1980, une arme de l'opposition face à la majorité. Cette stratégie atteint son paroxysme en 2006 à l'occasion du projet de loi relatif au secteur de l'énergie⁹, dont l'image d'Épinal du Président Debré entouré des 137 449 amendements imprimés passera à la postérité.

Pourtant, le Parlement et le juge constitutionnel se sont largement employés pour panser les plaies d'une procédure dévoyée. Ce dernier s'est longtemps employé avant de trouver la formule idoine, s'étant un temps égaré sur les chemins des « limites inhérentes au droit d'amendement »¹⁰ abondamment critiquées par la doctrine, ayant qualifié la démarche d' « audacieuse, pour ne pas dire déraisonnable »¹¹ ou d' « excessive »¹². Finalement, le Conseil constitutionnel va évoluer vers une censure des dispositions qui ne « présentent pas de lien » avec le texte de loi¹³ pour finalement consacrer l'impossibilité pour les dispositions d'être

⁶ BAUFUME, Bruno. *Le Droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République, Préface de PACTET Pierre, Paris, L.G.D.J., 1993, p. 455.*

⁷ NABLI, Bélig. « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, vol. 133, n° 2, 2010, p. 125.

⁸ COLMOU, Yves. « Vade-mecum du député obstruteur », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 123.

⁹ Devenue la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

¹⁰ Découvertes dans la décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, Loi de finances pour 1987, Rec., p. 179 et appliquées pour la première fois dans la décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, Loi portant diverses mesures d'ordre social, Rec., p. 13.

¹¹ GICQUEL, Jean. « Sur l'autonomie du droit parlementaire. Aspects récents », *Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff, La Constitution et les valeurs*, Dalloz, Paris, 2005, p. 192.

¹² CAMBY Jean-Pierre, « Le droit d'amendement : un droit jurisprudentiel ? », *Revue de droit public*, 2001, p. 997.

¹³ Décision n° 88-251 DC du 12 janvier 1989, Loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales, Rec., p. 10, Cons. 9.

« dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement »¹⁴. C'est conformément à ces évolutions jurisprudentielles que le « Comité Balladur » de 2007 cite expressément la jurisprudence du Conseil Constitutionnel¹⁵ et influence la nouvelle rédaction de l'article 45 issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

Au sein des assemblées, les conditions de recevabilité et de discussion des amendements ont été réformées pour empêcher les « amendements de dernière minute »¹⁶ et des discussions interminables sur chaque amendement, deux minutes et trente secondes étant accordées à la défense de chaque amendement¹⁷. Parallèlement, de nouvelles procédures apparaissent au sein des arènes parlementaires, le temps législatif programmé (TLP) à l'Assemblée nationale introduit à l'article 49¹⁸ de son règlement résultant de la loi organique du 15 avril 2009¹⁹, et la procédure de législation en commission au Sénat -PLC- au chapitre XIV bis de son règlement²⁰ intégrée en 2019. Sous des apparats différents, les deux procédures luttent dans un même sens qui est celui d'une réduction substantielle de l'usage des amendements.

Tous ces éléments invitent alors à penser que le traitement a été trouvé, et les premiers résultats statistiques des législatures post-2008 amènent un souffle d'optimisme sans précédent, avec une diminution de près de 70% entre le dépôt des amendements des XIIe (243 154 amendements déposés) et XIIIe législatures (74 392 amendements déposés). Mais d'un remède miracle, la revalorisation du droit d'amendement s'est rapidement révélée être un cautère sur une jambe de bois, le mal de l'obstruction couvant toujours. La nouvelle législature issue des élections législatives de 2022 change également profondément la donne

¹⁴ Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil de la magistrature, Rec., p. 63, Cons. 48.

¹⁵ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, Une Ve République plus démocratique, 29 octobre 2007, p. 42.

¹⁶ BINCZAK, Pascal. « Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre « errements » et malentendus », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 47, no. 3, 2001, p. 495.

¹⁷ Résolution n° 100 du 13 mai 2015, Article 10, II : « Sous réserve du 2° de l'article 9 de la présente résolution, dans tous les articles du Règlement :

1° Les mots : 'vingt minutes' et les mots : 'quinze minutes' sont remplacés par les mots : 'dix minutes' ;

2° Les mots : 'cinq minutes' et les mots : 'trois minutes' sont remplacés par les mots : 'deux minutes et demie' ».

¹⁸ Article 49, alinéa 6 du règlement de l'Assemblée nationale : « *La conférence peut également fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte. Dans ce cas, est applicable la procédure prévue aux alinéas suivants.* ». Les alinéas suivants en définissent les modalités.

¹⁹ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Article 17.

²⁰ Article 47 ter, alinéa 1 du règlement du Sénat : « *À la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, du président d'un groupe ou du Gouvernement, la Conférence des Présidents peut décider que le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement sur un projet de loi ou une proposition de loi ou de résolution s'exerce uniquement en commission, dans les conditions mentionnées aux alinéas 1 et 2 de l'article 28 ter* ».

parlementaire, ce qui est d'autant plus vrai pour l'utilisation, voire l'exploitation du droit d'amendement. Le spectre de l'obstruction fait son retour sur le devant de la scène médiatique et interroge sur l'essence-même de l'amendement. Mais par ricochets, cela amène surtout à reconsidérer l'obstruction, et de laisser les fustigations au milieu politico-médiatique pour juridiquement l'apprécier constitutionnellement comme le marqueur d'un système institutionnel profondément inégalitaire et déséquilibré. Réduits à une peau de chagrin, les pouvoirs du Parlement se concentrent et se cristallisent dans la pratique de l'amendement. L'article 44 contient un double enjeu performatif : par son utilisation, l'amendement fait exister le parlementaire sur un plan individuel par la tribune qui lui est conférée, mais également le Parlement sur un plan collectif par la véritable dimension de contre-pouvoir qui lui est octroyée. Dès lors, il est difficile de reprocher cette utilisation politique et partisane d'un outil constitutionnel, qui n'est pas la cause des dérives institutionnelles mais leur conséquence.

Ainsi, si le droit d'amendement n'a pas profité du « *lifting* » procédural envisagé plus tôt, il convient d'envisager qu'il puisse remplir un rôle bien supérieur à celui contenu dans le texte constitutionnel. D'une part, l'outil contenu dans l'article 44 de la Constitution recouvre un enjeu existentiel pour le parlementaire (I), et il joue d'autre part un rôle politique déterminant. S'il assure une fonction de rééquilibrage institutionnel, c'est notamment parce qu'il incarne l'outil majeur, pour ne pas dire le seul outil à disposition des parlementaires (II).

I- Une dimension doublement existentielle de l'amendement

Symptôme d'un parlementarisme excessivement rationalisé, le retour de l'obstruction par voie d'amendements s'explique notamment par l'enjeu personnel et symbolique que l'amendement renferme potentiellement. Ce dernier fait ainsi exister le parlementaire tant individuellement sur le plan médiatique (A) que collectivement sur le plan institutionnel (B).

A. *Emendo, ergo sum*²¹

A la lecture de l'article 33 de la Constitution, « *les séances des deux Assemblées sont publiques. Le compte-rendu intégral des débats est publié au Journal officiel* ». Au moment de

²¹ Emprunt et traduction de la formule « J'amende donc je suis » : ABELES, Marc. *Un ethnologue à l'Assemblée*, Poches, Odile Jacob. Paris, 2001, p. 127.

l'écriture du texte constitutionnel, un premier enregistrement télévisé des débats de l'Assemblée nationale a été effectué le 23 mars 1956 pour le premier quart d'heure de la séance. La retransmission télévisuelle en est ainsi à ses balbutiements. En rédigeant l'article 33, le constituant originaire est loin de s'imaginer l'impact de cette publicité des séances sur les dynamiques parlementaires. Plusieurs décennies après, « tout est public, parfois presque trop, et toute la vie politique se déroule sous le regard inquisiteur des caméras »²². S'interrogeant sur le moyen d'exister en politique, Michel ROCARD poursuit en rappelant qu'au sein d'une société de consommation, tant matérielle que politique, « la concurrence oblige à pousser toujours plus sur le scoop, les conflits, les drames. Insensiblement, mais très fortement maintenant, l'information disparaît, laissant place au spectacle »²³. Le droit d'amendement se prête tout à fait au théâtre médiatique et devient l'un des meilleurs moyens d'attirer l'attention. Il s'agit en effet tant « d'un moyen d'interpeller les médias et l'opinion publique » que d'un moyen de « réagir à l'actualité »²⁴. Il offre une tribune devant les assemblées et devant les médias, justifiant le rôle des parlementaires. Face à une médiatisation croissante des opérations parlementaires, le passage oral en séance publique tend à obéir « davantage à une scénarisation digne des préoccupations modernes du storytelling, qu'à la libre improvisation »²⁵. Cette conscience des effets médiatiques de leurs interventions modifie l'approche des parlementaires de leur propre activité. Par le droit d'amendement, le parlementaire donne à voir, il se met en scène.

Entre les cinq ans qui séparent deux élections législatives, ou entre chaque renouvellement triennal au Sénat, le droit d'amendement est l'un des seuls outils de communication et de visibilité pour les parlementaires. La capacité à se faire entendre auprès de l'opinion publique passe nécessairement par ce truchement, sauf pour les quelques grandes figures médiatiques dont les réactions sont attendues. Le droit d'amendement « permet ainsi aux parlementaires d'exister aux yeux de leur électorat »²⁶ et participe aux stratégies de communication politique. Par les quelques minutes d'antenne accordée à un parlementaire d'opposition, l'opinion publique peut être mobilisée et inverser un processus décisionnel au Parlement.

²² ROCARD, Michel. « Comment existe-t-on en politique ? », *Études*, vol. tome 404, no. 1, 2006, p. 11.

²³ *Ibid.*, p. 12.

²⁴ ESTEVE, Alexandre. *Le député français*, Thèse publiée aux Publications de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Limoges, PULIM, 2020p. 228-229.

²⁵ MILLARD, Éric. « Amendez ! Il en restera toujours quelque chose... », *Plein droit*, GISTI, 2008/1, n° 76, p. 12.

²⁶ CAGNIMEL, Alexandre. *Comportement parlementaire et pathologies de la procédure législative*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2019, p. 106.

Parallèlement, les amendements sont devenus un enjeu médiatique dans la mesure où ces derniers deviennent de purs outils statistiques. Tentant de réaliser un *rapport sur l'activité réelle des députés*, Tris ACATRINEI et Nicolas QUENEL expliquent que « la meilleure façon de paraître impliqué en tant que député reste de déposer des amendements en pagaille »²⁷. Peu importe la qualité du travail effectué ou l'expertise du député en question, l'important est de donner une impression de suractivité parlementaire. Selon les deux auteurs, « produire de l'amendement à la chaîne, même sans les soutenir permet de donner l'impression qu'on est un député très actif »²⁸. Les parlementaires peuvent ainsi suivre de près leur investissement sur le plan quantitatif, essentiel à la valorisation de leur activité lors des campagnes locales. Comprenant l'importance des données parlementaires, l'association « Regards citoyens » lance d'ailleurs en 2009 sa plateforme *Nosdéputés.fr*. L'objectif est alors de mettre en valeur l'activité des députés en diffusant notamment ces données publiques relatives à la procédure législative. C'est principalement par l'intermédiaire de statistiques que cette diffusion s'effectue et les amendements en sont l'un des items principaux.

D'un outil statistique, le droit d'amendement se transforme en outil symbolique. Par l'amendement, le député ou le sénateur accomplit l'acte de représentation que son mandat implique. Dès lors qu'un parlementaire amende, il justifie son rôle. Dans la mesure où « la représentation permet de rendre fictivement présent une personne ou un groupe physiquement absent »²⁹, le droit d'amendement réalise fictivement la volonté générale et rend symboliquement le peuple présent dans l'enceinte parlementaire. L'amendement est ainsi le symbole de ce lien entre le peuple et son représentant parlementaire.

Les parlementaires ont donc pleinement saisi l'enjeu personnel de faire valoir que possède l'amendement et ont tout autant compris sa dimension intégrative et collective.

²⁷ ACATRINEI, Tris & QUENEL, Nicolas, *Rapport sur l'activité réelle des députés*, Projet Arcadie, 2019, p. 8.

²⁸ *Ibid.*, p. 55.

²⁹ SINTOMER, Yves. « Les sens de la représentation politique : usages et mésusages d'une notion », *Raisons politiques*, vol. 50, no. 2, 2013, p. 20.

*B. Emendamus, ergo sumus*³⁰

Si des facteurs d'ordre juridique expliquent l'inflation des amendements, des facteurs humains sont en réalité tout aussi déterminants. L'importance croissante de l'amendement n'est à l'évidence pas restée inaperçue et les parlementaires s'en sont saisis de façon progressive. Bruno BAUFUME consacre ainsi une « loi d'imitation », qui implique que « l'amendement appelle l'amendement comme le succès appelle le succès »³¹. Et succès il y a eu. Le retentissement de l'« amendementisme »³² favorise sa perpétuation, comme si une forme d'effet cliquet avait été atteint. En effet, le retour en arrière d'habitudes parlementaires solidement ancrées et politiquement fructueuses est ardu. L'amendement consacre le parlementaire en tant que tel et l'inclut dans un groupe politique au sein de l'assemblée.

A l'heure où les propositions de loi n'ont que peu de chances d'aboutir, les amendements « constituent en effet le principal outil au service des députés et, partant, un truchement efficace pour avancer des propositions »³³. Si la Constitution de 1958 reconnaît en son article 39 l'initiative des lois offerte au Gouvernement et au Parlement, la pratique des institutions l'a finalement presque réservée essentiellement à l'exécutif. L'amendement est donc devenu le vecteur premier de l'initiative parlementaire. Il en ressort que ce dernier est le moyen primordial de défendre un projet politique, « de proposer une alternative, un 'plan B' »³⁴. C'est d'ailleurs en cela qu'il peut être affirmé que l'obstruction est en perte de vitesse. L'inflation des amendements n'obéit plus à une logique de barrage mais à une logique constructive, où l'opposition profite des projets de loi afin d'illustrer sa ligne politique et idéologique. Dès lors, malgré le volume quantitatif des amendements déposés, lesdits députés ne font pas de l'obstruction, mais tentent de défendre une certaine vision sociétale et un projet politique pleinement assumé. Le droit d'amendement devient ainsi l'outil d'un combat politique pour chaque parlementaire. A titre individuel, la défense d'une ligne de fracture peut passer par des « amendements existentiels »³⁵, qui permettent aux parlementaires de se faire entendre et de valoriser leur action personnelle. En ce sens, lorsque les députés doivent choisir entre le travail

³⁰ Traduction : Nous amendons donc nous sommes.

³¹ BAUFUME, Bruno, *Le Droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Op. cit., p. 465.

³² ROUSSEAU, Dominique. « Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1993-1994 », *Revue de droit public*, 1995, p. 79-80.

³³ URVOAS, Jean-Jacques & MAGALI, Alexandre. *Manuel de survie à l'Assemblée nationale, L'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012, p. 169.

³⁴ *Ibid*, p. 170.

³⁵ ALBERTINI, Pierre. « Pour une revalorisation de la loi », P. ALBERTINI (dir.), *La qualité de la loi. Expériences française et européenne*, Mare & Martin, 2015, p. 290.

législatif d'amélioration de la norme juridique et cette valorisation de leur action, « le député et le sénateur choisissent la seconde option »³⁶.

L'amendement est donc, notamment pour les jeunes députés, une forme de parcours initiatique au sein du Parlement. L'amendement permet d'être rompu aux arcanes parlementaires et de « se faire repérer par son groupe et son parti d'affiliation »³⁷. L'amendement met en lumière les qualités politiques du parlementaire entre inventivité, capacité de travail et prise de parole médiatisée. C'est probablement moins vrai pour les parlementaires bien entourés car, « paraît-il, les amendements parlementaires sont plus l'œuvre des assistants parlementaires que des titulaires des sièges »³⁸. Pour autant, l'amendement reste scruté par les groupes parlementaires. En effet, ce dernier est le moyen à la fois d'appartenir à un groupe parlementaire et de consacrer la discipline de celui-ci. Les groupes usent donc « systématiquement de l'amendement pour affirmer leur rôle dans les discussions parlementaires »³⁹.

Finalement, le droit d'amendement offre donc des garanties d'existence et d'appartenance politique aux parlementaires. Il n'est alors nullement surprenant qu'ils en usent et abusent pour tenter d'exister, mais également pour contrebalancer les pouvoirs d'un exécutif omnipotent.

II- Une dimension doublement émancipatrice de l'amendement

Les qualificatifs doctrinaux à propos du Parlement sont évocateurs : « 'déclin', 'décadence', 'affaiblissement', 'abaissement', 'domestication', 'humiliation' »⁴⁰. Ces derniers tiennent principalement à l'incapacité tenace du Parlement à peser véritablement dans le jeu institutionnel. L'amendement et son utilisation obstructionniste permettent en réalité aux parlementaires d'opposition de s'émanciper de la logique majoritaire tant lors de la procédure législative elle-même (A) que plus globalement dans le système institutionnel (B).

³⁶ MONTIS (de), AUDREY. *La rénovation de la séance publique du Parlement français, Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Paris, Dalloz, 2016, p. 262.

³⁷ ESTEVE, Alexandre. *Le député français*, *Op. cit.*, p. 229.

³⁸ COLLIARD, Jean-Claude. « Un nouveau Conseil Constitutionnel ? », *Pouvoirs*, vol. 137, no. 2, 2011, p. 160.

³⁹ BAUFUME, Pierre. *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, *Op. cit.*, p. 465.

⁴⁰ Relevés par VANDENDRIESSCHE, Xavier. « Le parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n°99 - La nouvelle V^{ème} République, 2001, p. 59.

A. Le droit d'amendement, dernier bastion des parlementaires dans la procédure législative

Loin du régime parlementaire des républiques précédentes, le Parlement de la V^{ème} compose avec un resserrement net de ses prérogatives, dont le droit d'amendement est l'un des rares survivants. Si comparaison n'est pas raison, et que l'on « confère aux parlementaires des rôles qu'ils ne jouaient pas »⁴¹, il est manifeste que leur marge de manœuvre s'est amenuisée. Le droit d'amendement est donc l'un des derniers bastions parlementaires. Il fait exister le parlementaire politiquement en lui offrant l'un des seuls moyens à sa disposition pour peser sur la confection de la loi « et d'être d'avantage que de simples organes d'approbation ou de désapprobation »⁴². Si la fonction de contrôle du Parlement a été revalorisée en 2008, la phase amont de la confection des lois est quant à elle toujours aux mains de l'exécutif. Le droit d'amendement est donc l'un des seuls forums de discussion ayant la capacité d'influer réellement sur la production législative. Les questions au Gouvernement, les propositions de loi ou autres interventions parlementaires n'ont que peu de chances de se traduire en une avancée significative sur le plan législatif. Ce sont davantage des possibilités d'affirmer des positions que des espoirs de voir évoluer l'ordonnancement juridique. En revanche, l'amendement est une possibilité de susciter des arbitrages ou d'effectuer des formes de « marchandage ». A titre d'exemple, lors des discussions à la fin des années 1990 sur la fin du monopole d'Electricité de France, les députés communistes acceptent de ne pas s'opposer au texte en échange de deux amendements, l'un sur le droit à l'électricité et l'autre sur la création d'une tarification spéciale pour les foyers modestes. Les deux amendements seront ainsi intégrés à la loi de 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité⁴³ en ses articles 1⁴⁴ et 4⁴⁵. Les dynamiques parlementaires permettent des négociations entre l'exécutif et le Parlement, mais aussi entre les partis. En cela, le droit d'amendement est le « mode d'expression d'un rapport de force »⁴⁶.

⁴¹ CHEROT, Jean-Yves. *Le comportement parlementaire*, Economica, Paris, 1984, p. 2.

⁴² MILLARD, Éric. « Amendez ! Il en restera toujours quelque chose... », *Op. cit.*, p. 11.

⁴³ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

⁴⁴ Article 1, alinéa 3 : « *Il concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire, dans le respect de l'environnement, à la recherche et au progrès technologique, ainsi qu'à la défense et à la sécurité publique.* »

⁴⁵ Article 4, alinéa 3 : « *Les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus du foyer sont, au regard de la composition familiale, inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'électricité en instaurant pour une tranche de leur consommation une tarification spéciale « produit de première nécessité ».* »

⁴⁶ ABELES, Marc. *Un ethnologue à l'Assemblée*, *Op. cit.*, p. 128.

L'amendement s'inscrit donc dans un calendrier parlementaire précis qui permet justement de soustraire à l'exécutif la pleine maîtrise des travaux parlementaires. Lorsque les députés ou les sénateurs amendent, ils entament la reconquête de la bataille du temps et des prérogatives qui sont censées être les leurs. « A la recherche de contre-pouvoirs »⁴⁷, et à la recherche du temps perdu. Le droit d'amendement est donc un palliatif aux déséquilibres institutionnels de la V^{ème} République. L'amendement est le moyen de faire infléchir les projets gouvernementaux. Dès lors il convient d'apprécier que « l'art de l'amendement a une fonction très précise dans la dynamique parlementaire »⁴⁸. La capacité d'amender est en effet « symbolique et 'consubstantielle à la séance publique' »⁴⁹. L'amendement est le couteau suisse de la procédure législative : corrections d'erreurs, propositions, contestations, interrogations, contre-projets, il remplit des « fonctions polysémiques »⁵⁰ et est un « facteur d'imagination législative souvent très positif »⁵¹. L'ensemble de la procédure législative est conditionné par ce droit qui lui donne sa légitimité démocratique. Sans la possibilité d'amender les textes, la confection de la loi serait purement bureaucratique et laissée aux mains de l'exécutif. Ce n'est pas simplement à titre individuel que les parlementaires s'opposent à une restriction de ce droit, mais également pour le bien commun.

Les consécutions du droit d'amendement sont nombreuses : symbole « de la discussion parlementaire »⁵², de « la fonction délibérante des Chambres et de la Souveraineté populaire »⁵³, « de la vie parlementaire »⁵⁴, « à la fois l'instrument et le critère de la démocratie parlementaire »⁵⁵ ou encore démonstration de « la vitalité du travail parlementaire »⁵⁶, le droit d'amendement ne manque pas d'éloges tant il conditionne la vigueur du régime représentatif. L'amendement est en effet un « véhicule d'idées, d'affirmations d'objectifs »⁵⁷. Il est également

⁴⁷ Intitulé donné à une table ronde lors du XI^e congrès français de droit constitutionnel, Juin 2023.

⁴⁸ ABELES, Marc. *Un ethnologue à l'Assemblée*, *Op. cit.*, p. 134.

⁴⁹ MONTIS (de), AUDREY. *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *Op. cit.*, p. 145.

⁵⁰ CAMBY, Jean-Pierre. « Le droit d'amendement : Une nouveauté ? », *Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff, La Constitution et les valeurs*, Dalloz, Paris, 2005, p. 110.

⁵¹ CAMBY, Jean-Pierre. « Cinquante ans de droit d'amendement », *Les Petites affiches*, n°138, 2008.

⁵² SOMMACCO, Valérie, « Les fonctions politiques de l'amendement », *Les Petites Affiches*, n°119, 2003.

⁵³ SOMMACCO, Valérie. *Le Droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Préface de RENOUX Thierry, Paris, L.G.D.J, 2002, p. 17.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 325.

⁵⁵ BAUFUME, Bruno, *Le Droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, *Op. cit.*, p. 7.

⁵⁶ HUTIER, Sophie. « Droit d'amendement : renouveler pour mieux amender », p. 79, in : CACQUERAY, Sophie, HUTIER, Sophie & LAMOUREUX Sophie. *Le Parlement depuis 2008, Renforcement, statu quo ou retour au(x) fondement(s) de la Ve République*, Colloques & Essais 96. Bayonne : Institut Francophone pour la Justice et La Démocratie, 2019.

⁵⁷ CAMBY, Jean-Pierre. « Cinquante ans de droit d'amendement », *Op. cit.*.

un « marqueur politique »⁵⁸ permettant de sonder les dynamiques politiques des assemblées, car il permet de « matérialise[r] la puissance parlementaire »⁵⁹. Ainsi, une plus grande liberté est accordée aux parlementaires en cas de majorité confortable. Inversement, les faibles majorités sont peu propices au droit d'amendement de la majorité⁶⁰ ; l'opposition en revanche tentera de l'affaiblir par un dépôt d'amendements soutenu. L'amendement matérialise ainsi les forces en présence et illustre les tensions partisans aux yeux des représentés, motrices des dynamiques démocratiques.

Le droit d'amendement est d'autant plus important pour la délibération parlementaire qu'il permet à l'opposition de s'y affirmer comme telle et d'exister au sein des assemblées. Malgré la revalorisation de ses droits en 2008, c'est « pourtant le seul moyen parfois pour l'opposition de se faire entendre et de se faire respecter par la majorité »⁶¹. C'est un outil parlementaire autant qu'un outil démocratique, car inhérent à la confrontation d'idées. Il constitue ainsi le « symbole de la délibération au sein de l'Assemblée »⁶². Face à ce faible poids accordé à l'opposition, l'amendement est un « un correctif au déséquilibre des pouvoirs »⁶³, lui accordant la possibilité d'exercer son influence. S'il permet donc aux parlementaires d'obtenir une marge de manœuvre lors de la procédure parlementaire, son utilisation considérée comme abusive leur offre surtout la possibilité de peser sur la dynamique institutionnelle de la V^{ème} République.

B. L'obstruction, dernier rempart pour les parlementaires dans le système institutionnel

Le droit d'amendement deviendrait une pathologie politique lorsqu'il sert l'obstruction. L'obstruction en tant que telle consiste donc en une tentative d'enraiment de la machine parlementaire dans le simple but de paralyser les débats et d'empêcher, ou à défaut retarder l'action gouvernementale. L'une de ses principales émanations consiste dans le dépôt massif d'amendements. Dans sa thèse de doctorat, Chloé GEYNET-DUSSAUZE conçoit en amont

⁵⁸ SZTULMAN, Marc. « L'amendement : un acte de Parlement », *Revue de droit public*, 2017, p. 951.

⁵⁹ SOMMACCO, Valérie. *Le Droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, *Op. cit.*, p. 184.

⁶⁰ BAUFUME, Bruno, *Le Droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, *Op. cit.*, p. 545.

⁶¹ FASQUELLE, Daniel. « Discipline et indiscipline parlementaires : et si la démocratie avait besoin des deux à la fois ? p. 15-24, in : DAVAISANT, Frédéric, LOUIS, Agnès & THUMEREL, Isabelle. *Discipline et indiscipline parlementaires*, Colloques & Essais 99. Bayonne: Institut Francophone Pour La Justice Et La Démocratie, 2020.

⁶² SOMMACCO, Valérie. *Le Droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, *Op. cit.*, p. 25.

⁶³ CAMBY, Jean-Pierre & SERVENT, Pierre. *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, 5e édition, Lextenso, 2011, p. 87-88.

que le thème « peut surprendre pour une recherche juridique, tant celui-ci semble s'inscrire dans une logique politique »⁶⁴.

A partir des années 1980, le droit d'amendement « change d'une certaine façon de nature »⁶⁵ et devient l'instrument d'un affrontement parlementaire de longue haleine. Hans KELSEN prévenait déjà que l'obstruction est « l'un des problèmes les plus difficiles et les plus dangereux du parlementarisme »⁶⁶. Les évolutions ultérieures n'ont pas infirmé son point de vue, l'amendement devenant un « fauteur de troubles »⁶⁷ ou l'objet de « manifestations démagogiques »⁶⁸. L'obstruction est l'occasion pour les parlementaires de démontrer leur ingéniosité et leur capacité à détourner les règles constitutionnelles et procédurales. Les moyens qui s'ouvrent à elle sont nombreux, mais l'un d'eux attire nécessairement l'attention : « première arme de la panoplie : la multiplication des amendements. Il suffit d'un peu d'imagination et de beaucoup de travail »⁶⁹. Par le retard accumulé et les éventuels faux pas, le Gouvernement est poussé dans ses retranchements. La finalité est de démontrer les faiblesses gouvernementales et de conduire le pouvoir « à des ripostes 'démésurées, maladroitement ou inadaptées' »⁷⁰. Elle est également « le seul moyen de contrôle du Gouvernement disponible pour l'opposition »⁷¹.

Si celle-ci s'est vue reconnaître des droits en 2008 (notamment par la constitutionnalisation symbolique à l'article 51-1 de la Constitution), l'opposition ne jouit pas des moyens de peser dans les débats. Son poids réel est négligeable. Même l'obstruction parlementaire « n'a jamais sous la V^{ème} République empêché l'adoption d'une loi »⁷². Dès lors, celle-ci semble être le seul moyen de subsister dans l'arène parlementaire. Pour le résumer simplement, Alexandre CAGNIMEL expose que « la place de l'opposition dans la fonction législative reste ainsi particulièrement marginale et fragile. Ceci encourage les comportements d'obstruction »⁷³.

⁶⁴ GEYNET-DUSSAUZE, Chloé. *L'obstruction parlementaire sous la Ve République*, Etude de droit constitutionnel, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Collection de Thèses, 2020, p. 11.

⁶⁵ PEZANT, Jean-Louis. « Un âge d'or législatif ? », *Jean Foyer. In Memoriam*, Litec, Paris, 2010, p. 303.

⁶⁶ KELSEN, Hans. *La démocratie. Sa valeur. Sa nature*. Trad. EISENMANN C. (1932), Paris, Dalloz, 2e éd. 2004, p. 74.

⁶⁷ CAMBY, Jean-Pierre. « Le droit d'amendement : Une nouveauté ? », *Op. cit.*, p. 110.

⁶⁸ VEDEL, Georges. *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, p. 484.

⁶⁹ COLMOU, Yves, « Vade-mecum du député obstruteur », *Pouvoirs*, n°34, p. 123.

⁷⁰ GEYNET-DUSSAUZE, Chloé. *L'obstruction parlementaire sous la Ve République*, *Op. cit.*, p. 97.

⁷¹ MARINESE, Vito. « L'obstruction parlementaire disparaîtra ... Bon débarras ? », *Politeia, Revue semestrielle de Droit constitutionnel comparé*, 2009, n°16, p. 308.

⁷² MARINESE, Vito. « L'obstruction parlementaire disparaîtra ... Bon débarras ? », *Op. cit.*, p. 310.

⁷³ CAGNIMEL, Alexandre. *Comportement parlementaire et pathologies de la procédure législative*, *Op. cit.*, p. 109.

L'obstruction est donc consubstantielle d'un rôle marginal de l'opposition, qui ne fait qu'utiliser les moyens constitutionnels et procéduraux mis à sa disposition afin de continuer à exister.

Jusqu'ici envisagée de manière strictement négative, notamment du fait de son traitement médiatique, l'obstruction n'est pourtant pas dénuée de tout intérêt démocratique. Selon Marie-Claire PONTTHOREAU, l'obstruction est la seule arme offerte à l'opposition au sein d'une procédure législative « qui la cantonne dans un rôle purement négatif, d'opposant systématique »⁷⁴. La doctrine constitutionnelle italienne a consacré l'obstruction comme une technique de « légitime défense constitutionnelle »⁷⁵. Valérie SOMMACCO, inspirée par la doctrine italienne, évoque quant à elle une « forme particulière de résistance collective légale »⁷⁶. Si l'obstruction trahit l'esprit du constituant qui n'imaginait pas l'instrumentalisation de ce droit, elle se conforme en revanche à l'objectif initial du droit d'amendement qui était de donner le droit à chaque parlementaire de peser dans les débats. L'obstruction est le moyen de convaincre la majorité « de l'inconstitutionnalité ou de l'inopportunité politique d'un projet déterminé »⁷⁷. Le droit d'amendement est donc transcendé d'enjeux démocratiques multiples et ce, jusqu'à son abus.

Déjà évoqué en filigrane à plusieurs reprises, le droit d'amendement est d'une importance cruciale pour compenser les déséquilibres institutionnels causés par la pratique des institutions de la V^{ème} République. Le premier travail consacré à l'étude du droit d'amendement, rédigé par Alain BROUILLET en 1973, reconnaît déjà que « le droit d'amendement [...] apparaît, par conséquent, comme le mécanisme compensateur par excellence des restrictions apportées par la Constitution de 1958 à l'étendue des pouvoirs du Parlement »⁷⁸. Il offre ainsi des garanties face à l'exécutif et à défaut d'assurer une séparation des pouvoirs, il tend à en affirmer les équilibres. L'amendement, et son utilisation la plus extrême, l'obstruction, semblent donc être consubstantielles d'un régime qui a laissé le Parlement en marge du jeu institutionnel. Difficile donc de blâmer les parlementaires d'opposition, qui, sans ce droit, seraient bien démunis au regard de l'arsenal procédural d'une concordance hégémonique des majorités.

⁷⁴ PONTTHOREAU, Marie-Claire, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *Revue de droit public*, 2002, p. 1153.

⁷⁵ BERTOLINI, Giovanni. *Ostruzionismo parlamentare*, Enc. Diar., T. XXXI, 1981, p. 487, cité par MARINESE, Vito. « L'obstruction parlementaire disparaîtra ... Bon débarras ? » *Op. cit.*, par GEYNET, Chloë. « L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Politeia - Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel*, HAL, 2014 et par PONTTHOREAU Marie-Claire, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *Op. cit.*

⁷⁶ SOMMACCO, Valérie, « Les fonctions politiques de l'amendement », *Les Petites Affiches*, n°119, 2003.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ BROUILLET, Alain. *Le droit d'amendement dans la Constitution de la Ve République*, Paris, PUF, 1973, p. 109.

* *
*
*

Déterminant pour l'intégration des parlementaires tant dans la vie politique que médiatique, l'amendement joue à l'évidence un rôle intégrateur qui en explique en partie le succès. Mais plus largement, la pratique du droit d'amendement s'inscrit dans un système concurrentiel entre le Gouvernement, soutenu par sa majorité, et les parlementaires d'opposition. Au regard de la difficulté historique à faire adopter les propositions de loi, mais aussi du faible poids de l'opposition en commission comme en séance, et en considérant parallèlement le retentissement modeste des opérations d'évaluation et de contrôle, le droit d'amendement apparaît comme la panacée des parlementaires d'opposition, celui qui leur évite d'être un « pouvoir sans contre-pouvoir »⁷⁹. Sans les parlementaires d'opposition et leur droit d'amendement, le Parlement deviendrait définitivement la décriée « chambre d'enregistrement » de la V^{ème} République. Du fait de la grande relativité, pour ne pas dire l'absence de pouvoir du Parlement, l'obstruction semble donc constituer la quintessence d'un contre-pouvoir comme en témoigne sa résurgence. Nul besoin donc de la critiquer, dans la mesure où il s'agirait plutôt d'accorder aux parlementaires d'opposition un poids et une reconnaissance institutionnels bien plus importants pour un nouveau souffle de la V^{ème} République.

L'attachement viscéral au droit d'amendement des parlementaires qui jouent le jeu de l'opposition rend compte, sans nul doute, de l'importance de cet outil constitutionnel. La levée de boucliers face aux « limites inhérentes » du Conseil constitutionnel, et plus récemment à l'idée initialement prévue par le Gouvernement Philippe en attestent. En effet, à l'occasion du projet de loi constitutionnelle de 2018 « Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », avait été émise l'idée de continger les amendements que peut déposer un groupe parlementaire proportionnellement au nombre d'élus. La doctrine, soutenue d'ailleurs par les élus, s'interroge alors de savoir si cette restriction du droit d'amendement constitue « un coup de bluff ou un coup de force »⁸⁰. Le recul du Gouvernement sur ce point ne s'est pas fait attendre. Les parlementaires semblent donc rarement disposés à se voir rationner le seul survivant de la rationalisation de 1958.

⁷⁹ HONTEBEYRIE, Pierre. « La fixation de l'ordre du jour ; un pouvoir sans contre-pouvoir », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 34, 1985, p. 13.

⁸⁰ LEVADE, Anne. « Restreindre le droit d'amendement, coup de bluff ou coup de force ? », *La Semaine Juridique*, 26 mars 2018, n° 13.

Pourtant, et de manière relativement surprenante, la nouvelle législature offre des spectacles nouveaux : si le droit d'amendement avait toujours fait l'objet d'une défense aveugle et d'un soutien sans faille, la saisine du Conseil constitutionnel par le groupe Rassemblement National lors de la réforme des retraites⁸¹ laisse songeur. Critiquant ouvertement la stratégie des parlementaires de gauche, le groupe RN considère que ces derniers « se sont octroyés un droit de veto que la Constitution ne leur confère pas. Cette pratique de l'obstruction va à l'encontre de l'effectivité de la démocratie parlementaire et a entravé la procédure législative », avant d'ajouter que « l'usage manifestement excessif du droit d'amendement a constitué une entrave au bon déroulement du débat démocratique et a empêché les députés de voter pour, abstention ou contre l'ensemble du PLFRSS pour 2023 »⁸². Issue d'une décision du 30 décembre 1995⁸³, l'idée d'un « usage manifestement excessif » est une construction prétorienne qui vise à offrir au juge constitutionnel la possibilité de censurer éventuellement une procédure législative entachée d'un afflux important d'amendements, sans pour autant ne l'avoir jamais mobilisée. Si le moyen n'a pas été retenu par le Conseil constitutionnel, il est ici tout à fait étonnant de voir des parlementaires eux-mêmes l'inviter à purger l'hypothétique venin provenant de la seule prérogative des parlementaires d'opposition. La démarche contient en elle-même une part d'absurdité : si le Conseil constitutionnel avait censuré l'usage massif d'amendements par les parlementaires, ce sont ces mêmes parlementaires qui auraient dénoncé une restriction délétère de leur maigre faculté sur le long terme. Si la démarche semble contre-productive, elle augure vraisemblablement d'un funeste destin pour l'article 44 en cas de changement futur de majorités présidentielles et parlementaires. D'ici là, l'obstruction continuera.

⁸¹ Ayant donné lieu à la décision n° 2023-849 DC, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

⁸² Saisine du groupe Rassemblement national, enregistrée au greffe du Conseil constitutionnel le 21 mars 2023.

⁸³ Décision n°95-370 DC du 30 décembre 1995, Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale, Cons. 11, Rec., p. 269.