

YVES COLMOU

Vade-mecum du député obstructeur

« Le Gouvernement est maître de l'ordre du jour » c'est ainsi que se résument souvent les dispositions de l'article 48 de la Constitution qui précise que « l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui ».

La réalité du travail parlementaire est bien différente de cette lecture rapide de l'article 48. Si le Gouvernement est maître de l'ordre, il n'est pas maître du jour.

En effet, si la Constitution et le règlement de l'Assemblée nationale organisent les débats et en précisent la procédure, ils ne sont que des outils pour mieux utiliser le temps du débat mais sans fixer de limite de durée. L'incertitude sur la durée du débat s'oppose à la certitude de son résultat dès lors que la majorité se prononce en faveur du projet de loi qui lui est soumis par le Gouvernement. Alors un nouvel enjeu, celui du temps, apparaît dans la bataille parlementaire. Si l'exécutif et sa majorité possèdent la maîtrise de la décision, ils ne maîtrisent pas le temps nécessaire pour l'obtenir.

Dès lors que le terrain de l'affrontement s'est déplacé de la décision à la durée, la victoire n'est plus acquise au gouvernement ou à la majorité. L'opposition peut avoir intérêt à changer de terrain puisqu'elle ne peut l'emporter sur celui du résultat final.

La mise en œuvre d'une stratégie d'obstruction à l'encontre d'un projet de loi symbolique du combat politique, comme ce fut le cas sur le projet de loi Sécurité et Liberté en 1980, sur le projet de loi de nationalisation en 1981, sur le projet de loi sur la presse en 1982, sur le

projet de loi sur l'enseignement privé en 1983 (1), contribue à mobiliser l'opposition en illustrant sa capacité à paralyser le Gouvernement. L'obstruction c'est en effet la possibilité pour un commando de bloquer l'avance de toute une division. Quelques députés compétents, organisés et déterminés sont à même de bloquer pendant un temps indéfini sinon infini le fonctionnement de la machine parlementaire. Dès lors, c'est la capacité du Gouvernement à diriger le pays, sa capacité à traduire en actes — c'est-à-dire en lois — ses discours et ses projets qui est atteinte par l'obstruction parlementaire.

Outre cet intérêt collectif pour l'opposition, une telle offensive assure également la promotion de quelques députés. Quand le théâtre parlementaire change de répertoire, il attire l'attention de la presse. Surtout si le nouveau scénario repose sur un suspense : combien de temps vont-ils tenir ? Car une bataille d'obstruction est généralement l'œuvre d'une équipe restreinte, de quelques mousquetaires maniant avec plus d'agilité que la majorité les fleurets du droit et les dagues de la procédure. Une offensive d'obstruction, c'est aussi une offensive de promotion. Quand la bataille aura pris fin, on retiendra le nom de ses protagonistes, de ceux qui auront, même momentanément, organisé la résistance au fait majoritaire qui domine l'Assemblée nationale.

Le succès d'une telle bataille suppose une organisation collective, une utilisation de tous les moyens constitutionnels et réglementaires, une parfaite maîtrise des débats de séance.

L'organisation de l'obstruction doit reposer sur des parlementaires compétents, aidés de collaborateurs productifs, tous se sentant portés par une partie au moins de l'opinion publique. N'obstrue pas qui veut. Si l'obstruction consiste notamment à multiplier les prises de parole, encore faut-il savoir de quoi l'on parle. Si vous voulez faire obstacle à un projet de loi, étudiez-le d'abord très bien. Les perturbateurs de séance patentés ne seront pas nécessairement les obstruteurs les plus efficaces et les plus combatifs. Ces derniers comptent le plus souvent parmi les plus assidus du travail législatif.

Pour constituer l'équipe qui mènera la bataille on prendra donc soin de sélectionner les meilleurs professionnels, ceux dont les connaissances juridiques ou techniques assurent une capacité de relance du débat et permettent de prendre en défaut l'adversaire. Comme pour le travail législatif habituel, les avocats ou les hauts fonctionnaires

(1) Tous les exemples utilisés dans cet article sont tirés de ces débats. On s'y reportera en cas de besoin. L'auteur n'ayant pas jugé utile de multiplier ici les références.

sont les mieux placés. Mais pour mener cette bataille, il faut, c'est la moindre des choses, ne pas compter son temps. Aussi les députés cumulant leur mandat parlementaire avec des responsabilités de gestion locale dans leur commune, leur département ou leur région, ne peuvent-ils constituer l'avant-garde avec sécurité. Enfin pour fatiguer les autres, il est indispensable de pouvoir compter sur une grande résistance physique et nerveuse. Ceux qui n'ont pas une capacité de récupération suffisante s'épuiseront à l'usure. Les spécialistes doivent aussi être des coureurs de fond. Bien entendu le travail d'obstruction ne peut reposer exclusivement sur ceux qui sont en première ligne.

La mise au point de plusieurs centaines d'amendements, dont chacun doit être accompagné d'un exposé des motifs, est difficilement compatible avec l'emploi du temps d'un député, quelle que soit son efficacité. On organisera donc une mobilisation plus large que pour un projet de loi ordinaire. Outre les assistants dont chaque député dispose et ceux de son groupe, on pourra mettre à contribution des juristes extérieurs à l'Assemblée nationale, qu'il s'agisse de magistrats, d'avocats ou de fonctionnaires. Un maître des requêtes au Conseil d'Etat est d'un renfort appréciable, il peut trouver là un emploi de contre-secrétariat général du Gouvernement chargé d'animer les équipes qui en permanence doivent « alimenter » les députés en séance. On n'oubliera pas de « tenir » une des photocopieuses de l'Assemblée pour assurer la reproduction de ces documents et d'avoir parmi ses collaborateurs un détenteur d'un badge permettant l'accès à l'hémicycle, ce qui évite aux députés eux-mêmes d'avoir à faire le va-et-vient avec les équipes de producteurs.

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. Il suffit d'un peu d'imagination et de beaucoup de travail. On pensera à déposer sous forme d'amendements l'ensemble des propositions de son groupe sur le sujet du projet de loi visé. En temps normal les amendements sont présentés dactylographiés. Mais rien ne l'oblige. On veillera donc à les remettre sous forme manuscrite. Ainsi la commission verra son temps d'examen s'allonger du délai nécessaire à cette frappe. Dès le débat en commission on soulèvera l'exception d'irrecevabilité et la question préalable. On utilisera bien sûr les possibilités de demander une suspension de séance. Lors des votes, on pourra demander un scrutin public. En commission, il n'y a pas d'appareil électronique et il faut procéder à l'appel des participants. Ce vote est de droit lorsqu'il est demandé par un dixième au moins des membres d'une com-

mission (art. 44.4 du règlement). Enfin on demandera la vérification du quorum en commission. En effet, l'article 44 du règlement précise que : « Dans tous les cas le quorum est nécessaire à la validité des votes si le tiers des membres présents le demande. Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, il a lieu valablement, quel que soit le nombre des membres présents, dans la séance suivante, laquelle ne peut être tenue moins de trois heures après. » Quand on sait que les articles 88 et 91.9 du règlement précisent que les amendements, sauf exception, doivent tous être examinés par la commission, on voit le poids de cette arme. Pourtant, on veillera à ne pas « brûler toutes ses cartouches » lors du débat en commission. En effet, à la différence des débats en séance publique, ceux des commissions ne sont pas organisés avec la même précision. Le poids du nombre joue plus efficacement qu'en séance à l'encontre de l'opposition. Le Gouvernement n'est pas présent et surtout la commission peut multiplier ses réunions dont le nombre, la durée, le rythme sont laissés à la discrétion du président, du bureau et des membres. La commission doit être un galop d'essai destiné à montrer sa détermination mais c'est en séance publique que l'on peut vraiment jouer sur toute la gamme des moyens d'obstruction.

Le débat en séance commencera par deux motions de procédure : exception d'irrecevabilité, question préalable. Elles sont d'un usage fréquent. Peuvent prendre part à la discussion l'auteur de cette motion, un orateur contre, le Gouvernement et la commission. Mais le temps de parole est illimité. Qui plus est les représentants du Gouvernement et la majorité ne peuvent répondre trop brièvement sur la première car cette motion anticipe sur la saisine du Conseil constitutionnel et le débat en séance sur cette motion sera l'une des références de ce dernier pour prendre sa décision. La question préalable est discutée juste après l'exception d'irrecevabilité. L'adoption de la question préalable « signifie qu'il n'y a pas lieu à délibérer » (art. 91 du règlement). C'est une motion de rejet de l'ensemble du texte. Si cette question préalable est repoussée, l'Assemblée passe à la discussion générale. Ici il n'y a pas beaucoup de marge pour allonger, il y a un temps fixé pour le débat. Enfin, vient l'examen de la motion de renvoi en commission, son usage est très peu fréquent, elle a pour but comme son nom l'indique de renvoyer le projet devant la commission pour un nouvel examen et un nouveau rapport. Cette motion est discutée dans les mêmes conditions que les précédentes. On justifiera bien sûr son dépôt par le manque de temps dont a disposé la commission pour procéder avec le sérieux qui convient à un tel projet à l'examen de tous les amendements.

Enfin vient le moment de la discussion des articles et là on va pouvoir réellement prendre le débat en mains. On commencera par multiplier les inscrits sur chaque article. En effet, avant l'examen des amendements, une discussion s'engage sur chaque article. Les orateurs inscrits sont tenus de limiter à cinq minutes leur intervention (art. 95.2). En revanche, il n'existe pas de limite au nombre d'inscrits sur un article. On veillera donc à inscrire plusieurs orateurs de son groupe sur chaque article. Les meilleurs arrivent à douze ou treize inscrits. Le président a la faculté, dont il n'use pas souvent, de clore la discussion sur l'article dès lors que deux opinions contraires se sont exprimées (art. 57.1), mais s'il utilise cette possibilité on pourra toujours créer un incident de séance pour répondre à ce qui constituerait « une véritable atteinte à la liberté des débats ».

Après le débat sur les articles, vient la discussion des amendements. C'est le moyen de base de l'obstruction. En effet, il n'existe aucune limite de nombre au dépôt des amendements. Cette liberté est garantie par l'article 44 de la Constitution. Chaque amendement déposé sera examiné par la commission, imprimé et distribué par les services de l'Assemblée, il sera soutenu par son auteur, éventuellement combattu par un contradicteur, le Gouvernement et la commission devront donner leur avis sur son adoption et un orateur pourra répondre au gouvernement et à la commission. Tout ceci prend du temps. Les services de l'Assemblée estiment que le rythme de travail moyen permet d'examiner quinze amendements à l'heure. Evidemment on veillera à ce que ce rythme ne soit pas tenu lorsqu'on organise une bataille d'obstruction.

On déposera des amendements de suppression des articles puis des amendements de repli qui réduisent la portée des dispositions du projet. On réintroduira toutes ses propositions sous forme d'amendements. On déposera des amendements redondants ou répétitifs. On peut même déposer des amendements de dérision destinés à provoquer des incidents de séance. On peut aussi déposer des amendements identiques sous des auteurs différents. Même s'ils sont soumis à une discussion commune, chaque auteur peut intervenir et rallonger encore le temps du débat. Bien sûr en séance comme en commission rien n'oblige à déposer ces amendements en les ayant tapés à la machine. C'est alors aux services de l'Assemblée de prendre le temps de le faire. De la même façon, on prendra soin de ne déposer ses amendements qu'au dernier moment. Le règlement de l'Assemblée prévoit deux délais limites pour le dépôt des amendements. Soit après quatre jours de séance suivant la distribution du rapport (art. 99.1), soit, dans les cas où le rapport n'est pas alors en distribution, jusqu'au moment où

l'Assemblée passe à la discussion des articles (art. 99.3). Il est donc possible de les déposer, et en masse, juste avant d'examiner les articles. Ce dépôt va provoquer une suspension de séance pour permettre aux services de les imprimer et de les distribuer et à la commission d'examiner au moins les amendements qui portent sur les premiers articles à venir en discussion. De plus, le dépôt de plusieurs centaines d'amendements au dernier moment va permettre de désorganiser les prévisions de programme des séances établies par la Conférence des présidents de l'Assemblée. C'est tout le « plan de charge » de l'Assemblée qui se trouve remis en cause.

On n'oubliera pas, après le dépôt des amendements, les possibilités offertes par les sous-amendements. En effet, aucun délai n'est imposé au dépôt des sous-amendements. Ils peuvent être déposés tout au long de la discussion (art. 99.9). Ils doivent simplement respecter le sens de l'amendement (art. 98.4) et rester dans le cadre du projet (art. 98.5).

Au cours de la discussion de chaque amendement on pourra encore utiliser les possibilités ouvertes par l'article 56.3 du règlement qui précise que « le président peut autoriser un orateur à répondre au Gouvernement ou à la commission ». La coutume de l'Assemblée est même de laisser un orateur répondre à la commission et un au Gouvernement. On pourra donc arriver à faire durer la discussion en interrogeant le Gouvernement ou la commission dans une première intervention. Si l'un ou l'autre répond cela justifie une deuxième intervention. Avec un ministre ou un rapporteur un peu prolix, on peut arriver ainsi à d'excellents résultats.

Bien entendu, au cours de ces débats, on utilisera tous les incidents et interruptions de séances dont on pourra avoir besoin pour gagner du temps. Le premier consiste tout simplement à dépasser le temps qui vous est imparti. Dans la discussion des articles, les interventions en séance, sauf celles du Gouvernement, ne peuvent excéder cinq minutes (art. 95.2). En cas de dépassement, le président invite l'orateur à conclure et peut lui retirer la parole (art. 54.5 et 6). Mais une telle procédure n'est pas mécanique. Un orateur qui dépasse son temps en est averti à plusieurs reprises et il faut vraiment un dépassement considérable pour que le président retire la parole. Deuxième incident possible, l'interruption. Elle se fait avec l'autorisation de l'orateur afin de faire immédiatement une mise au point sur un fait ou un argument précis. Elle ne doit pas dépasser cinq minutes qui sont évidemment décomptées du temps de l'orateur (art. 54.1). Bien entendu on pourra se faire interrompre par un orateur de son propre groupe. C'est un peu grossier mais l'incident qui sera inévitablement provoqué permettra encore de gagner du temps. Troisième interrup-

tion du débat : les rappels au règlement. Ces derniers offrent un grand avantage, ils ont priorité sur la discussion principale, « ils en suspendent la discussion » (art. 58.1). Théoriquement, il s'agit d'une demande ou d'une observation ayant trait au déroulement de la séance mais on pourra toujours employer cette procédure pour s'exprimer sur un fait d'actualité, un article de presse ou une déclaration sans rapport avec l'objet du débat. Bien sûr le président peut alors vous retirer la parole mais vous réagirez en protestant et on gagnera encore quelques minutes. Dernière arme de séance prévue par le règlement : les suspensions de séance. L'article 58.3 prévoit qu'elles « sont soumises à la décision de l'Assemblée sauf quand elles sont formulées par le Gouvernement, par le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond ou, personnellement et pour une réunion de groupe, par le président d'un groupe ou son délégué dont il a préalablement notifié le nom au président ». On veillera donc à avoir une délégation de son président de groupe en permanence afin de pouvoir utiliser cette arme à sa guise. Ainsi quand la majorité a tendance à s'énerver du fait de vos manœuvres d'obstruction, c'est le moment de suspendre pour réunir votre groupe afin de bien reprendre le débat en mains. On pourra aussi suspendre après des prises de position du Gouvernement afin de les examiner avec le temps qui convient.

Le débat sur chaque amendement terminé, il faut passer au vote. Mais là non plus on n'est pas obligé de procéder simplement. On pourra d'abord multiplier les demandes de scrutin public. L'article 65 du règlement précise notamment que le vote par scrutin public est de droit « sur demande écrite émanant personnellement soit du président d'un groupe, soit de son délégué dont il a préalablement notifié le nom au président ». Depuis l'installation d'un appareil électronique prévu à cet effet, tous les députés ont à leur banc une clef de fonctionnement et différents boutons leur permettant de signifier leur vote : « pour », « contre », « abstention ». Dans la pratique, lorsqu'un scrutin public est demandé, il doit être annoncé par une sonnerie particulière dans le Palais-Bourbon, la séance est suspendue pendant près de cinq minutes pour, théoriquement, permettre aux députés de venir en séance, puis ils parcourent les travées de leur groupe pour manipuler la clef et l'un des boutons de chacun de leurs collègues. Trois ou quatre députés votent ainsi pour plusieurs dizaines de leurs collègues. Bien entendu, tout cela prend du temps et peut être renouvelé sur chaque vote.

Enfin, il existe une arme absolue, c'est la vérification du quorum. En effet, l'article 61 du règlement prévoit que : « Les votes émis par

l'Assemblée sont valables, quel que soit le nombre des présents, si, avant leur ouverture, le bureau n'a pas été appelé, sur la demande personnelle du président d'un groupe, à vérifier le quorum en constatant la présence, dans l'enceinte du Palais, de la majorité absolue du nombre des députés... Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, la séance est levée après l'annonce par le président du report du scrutin à l'ordre du jour de la séance suivante, laquelle ne peut être tenue moins d'une heure après... » La vérification du quorum nécessite d'avoir son président de groupe présent en séance, mais on en a vu arriver vers trois heures du matin, venus tout exprès. Cette procédure ouvre d'abord un premier délai, celui durant lequel on vérifie la présence des députés à l'intérieur du Palais-Bourbon, pas seulement l'hémicycle mais aussi dans les bureaux du 101 rue de l'Université. Ce délai de vérification est désormais limité à une demi-heure. A l'issue de ce délai lorsqu'on constate, c'est le cas le plus fréquent, que le quorum n'est pas atteint, la séance est suspendue et ne peut reprendre qu'après une heure. L'usage de cette arme très efficace n'est pas limité. Chaque vote peut en être l'occasion. On peut donc aussi recourir à la menace de son utilisation.

A l'issue du vote d'un projet de loi, malgré votre offensive d'obstruction, vous pourrez encore utiliser plusieurs ressources. D'abord ce projet reviendra du Sénat pour une deuxième ou une dernière lecture. Rien alors ne vous empêche de recommencer à utiliser tous les moyens que l'on a vus pour la première lecture. Vous pourrez également utiliser les ressources de l'obstruction sur des textes qui viennent juste avant celui que vous visez afin de prendre de « l'avance sur le retard ». On n'oubliera pas non plus les possibilités qu'offrent les motions de censure. En effet, la Constitution prévoit qu'une motion de censure ne peut être débattue dans les quarante-huit heures qui suivent son dépôt et le règlement (art. 154.1) précise que le débat « doit avoir lieu au plus tard le troisième jour de séance suivant l'expiration du délai constitutionnel ». Le jeu de ces délais, combiné avec une fin de session, l'approche d'une élection ou du délai constitutionnel pour l'examen du budget peut contrarier sérieusement le programme de l'Assemblée et conduire le Gouvernement à reporter l'examen de certains projets. Enfin, la saisine du Conseil constitutionnel vous permettra encore de gagner un mois, ou huit jours seulement en cas d'urgence.

Mais au-delà des moyens juridiques du retardement que l'on vient d'examiner, vous trouverez beaucoup de possibilités de retarder le débat au cours de la discussion. En la matière, vous devez vous conformer à une première règle. Ce n'est pas vous qui faites retarder

la discussion, c'est le Gouvernement qui a mal préparé son projet. Renvoyez toujours la charge de la preuve. Pour cela vous disposez de plusieurs recettes. Veillez d'abord à l'information la plus complète des membres de l'Assemblée. Il y a toujours un ministre dont on doit absolument avoir l'avis sur le projet en question. En particulier les ministres chargé du plan, des affaires européennes ou des relations extérieures et des DOM-TOM, afin de voir comment le projet de loi s'inscrit dans la politique communautaire, la planification ou les statuts particuliers des DOM ou des TOM. Leur refus de venir s'expliquer devant la représentation nationale mérite d'être dénoncé. Leur présence justifie des développements supplémentaires. De même le Gouvernement doit diffuser tous les travaux préparatoires au projet visé. N'oubliez pas de les lui demander.

Au cours de la discussion vous relancerez toujours le Gouvernement afin qu'il précise les vraies raisons du dépôt de ce projet. Insistez toujours, vous savez qu'elles sont inavouables et si le Gouvernement ne répond pas, revenez à la charge en permanence, il doit préciser ses intentions.

Comme vous maîtrisez parfaitement votre sujet, vous pouvez faire mieux. Posez des cas pratiques, surtout aux députés de la majorité qui n'y sont pas préparés. Vous pourrez dénoncer leur silence ou leur faiblesse. Enfin n'hésitez pas à utiliser la provocation, il faut un tel sang-froid pour ne pas y répondre que vous arriverez toujours à faire perdre son calme à l'un ou à l'autre ; tant que la discussion continue vous pourrez en garder la maîtrise.

Le Gouvernement, en effet, ne dispose pas de riposte graduée. Le « vote bloqué » ne fait gagner que le temps des scrutins. La discussion de tous les amendements a lieu de façon normale. Le Gouvernement n'a qu'un moyen efficace de parer à l'obstruction, c'est l'engagement de responsabilité sur son projet, c'est l'article 49.3 de la Constitution. Mais ce n'est plus l'accélération du travail législatif, c'est sa suppression. Il ne vous restera plus alors qu'à vous offusquer bruyamment de cette inadmissible atteinte aux droits du Parlement.

RÉSUMÉ. — L'obstruction vise à modifier l'enjeu de la bataille parlementaire en substituant la durée du débat au résultat de celui-ci. Le succès de ce combat suppose une organisation collective, des parlementaires compétents et déterminés, une utilisation de tous les moyens constitutionnels et réglementaires et une parfaite maîtrise des débats en séance. Le gouvernement ne dispose pas de riposte graduée pour s'y opposer, il ne peut que supprimer le débat, pas l'accélérer.