



L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Chloë Geynet

► To cite this version:

Chloë Geynet. 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], 2014, 26. hal-01443246

HAL Id: hal-01443246

<https://hal.science/hal-01443246>

Submitted on 22 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel

L'obstruction parlementaire apparaît comme le mal des régimes démocratiques. Elle est largement dénoncée en France, en particulier depuis les années 1980¹, bien qu'en réalité elle ait toujours existé. Entretien par les alternances successives, l'obstruction législative n'a cessé de prendre de l'ampleur sous la V^e République. Fréquemment assimilée au désordre, elle peut être définie comme « l'ensemble des pratiques et comportements parlementaires dont l'objet est de faire obstacle à la progression de la délibération vers son terme qui est la décision majoritaire »². Connue aux Etats-Unis sous le terme de *filibustering*³, elle a pour but de retarder, voire d'empêcher, l'adoption de la loi. Elle bloque le processus législatif et porte ainsi atteinte au bon fonctionnement des assemblées parlementaires. Par ce biais, l'obstruction parlementaire garantit à l'opposition parlementaire un écho médiatique certain.

Pour parvenir à leurs fins, les parlementaires obstructionnistes utilisent de manière extensive, détournée et combinée tous les moyens réglementaires et constitutionnels à leur disposition, se livrant ainsi à une véritable bataille procédurale avec le Gouvernement. Selon Kelsen, le cas échéant, « la minorité abuse des règles de la procédure parlementaire, et en particulier des droits qu'elles lui reconnaissent, pour tenter de rendre plus difficile ou même d'empêcher le vote par la majorité des décisions auxquelles elle est hostile en paralysant momentanément le fonctionnement du mécanisme parlementaire par l'emploi de procédés conformes au règlement »⁴. Chronophage, l'obstruction législative fait du temps un enjeu déterminant. Poursuivant une logique à la fois « politique et juridique »⁵, elle se manifeste notamment par le dépôt de motions de procédure, par la multiplication de rappels au règlement, de demandes de suspension de séance, ou encore, plus récemment, par la prolifération d'explications de vote personnelles. Longtemps, l'arme privilégiée de l'obstruction parlementaire est demeuré le droit d'amendement. « Technique-clé »⁶ de l'obstruction, l'utilisation abusive de ce droit avait atteint son paroxysme en septembre 2006 où plus de 137 000 amendements avaient été déposés à propos de la loi relative au secteur de l'énergie visant à favoriser la fusion GDF-Suez. Utilisé de manière abusive par l'opposition⁷, le droit d'amendement, « corollaire du droit général d'initiative »⁸, devient alors « un facteur d'inflation et d'incohérence législatives, une

¹ En effet, sous la V^e République, le phénomène obstructionniste serait réellement apparu au début des années 1980 à l'initiative du groupe socialiste de l'Assemblée nationale lors des débats relatifs au projet de loi tendant à renforcer la liberté et la sécurité des personnes. Cf not. en ce sens : (B.) BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, LGDJ, 1993, p.514 ou (Y.) COLMOU, « Vade-mecum du député obstruteur », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p.121.

² (M.) DE VILLIERS, (A.) LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 9e édition, Sirey, 2013, p.248.

³ Cette notion provient de l'espagnol « *filibustero* » signifiant pirate. Le terme de « *filibustering* » a été utilisé aux Etats-Unis pour désigner l'obstruction parlementaire à partir de 1851.

⁴ (H.) KELSEN, *La Démocratie. Sa valeur. Sa nature.*, traduction de Charles Eisenmann, Economica, rééd. 2004, p.74.

⁵ (J.-E.) GICQUEL, « La loi et la procédure parlementaire », *RFD*, septembre-octobre 2013, n°5, p.927.

⁶ (B.) BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, *Op. Cit.*, p.514.

⁷ Toutefois, le droit d'amendement est également susceptible de faire l'objet d'abus de la part du Gouvernement et de sa majorité ainsi qu'en témoigne le fameux « amendement Seguin ».

⁸ (E.) PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 1924, p.843. Cette formule a été reprise par la suite par le Conseil constitutionnel sous la forme suivante : « que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative... ».

source de déstructuration du contenu des projets de loi, un facteur caractéristique de mauvaise rédaction surtout lorsque le dépôt est tardif et, de ce fait, mal conçu car mal débattu »⁹. Le droit d'amendement a ainsi fait place à « l'amendementisme »¹⁰.

Paradoxalement aux maux qu'elle entraîne, l'obstruction parlementaire ne semble pas être appréhendée par le droit. À l'exception de l'article 77 du règlement de l'Assemblée nationale¹¹, elle n'est évoquée dans aucune autre disposition des règlements d'assemblées parlementaires. Qui plus est, aucune norme législative ou constitutionnelle n'y fait référence. Pour autant, l'obstruction parlementaire était au cœur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui avait notamment pour objectif d'encadrer ce phénomène. Cela s'était alors traduit à l'Assemblée nationale par la mise en place du temps législatif programmé qui attribue un temps de parole global aux groupes et limite ainsi considérablement les possibilités d'obstruction. Nonobstant les réformes entreprises, ce phénomène n'a pas disparu¹², il s'est même renouvelé sous de nouvelles formes, et ce notamment à travers les explications de vote personnelles ou les journées mensuelles réservées aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires. Par ailleurs, il se constate même au Sénat, assemblée jusqu'alors plutôt préservée de l'obstruction parlementaire.

Face à l'échec de la révision constitutionnelle en la matière, face à une obstruction parlementaire accrue et sans cesse renouvelée, l'intervention du juge constitutionnel français, en tant que régulateur de l'activité des pouvoirs publics, était souhaitable. L'ancien Président du Conseil constitutionnel Pierre Mazeaud s'était d'ailleurs montré sensible à cette question lors de l'expression de ses vœux au président de la République en 2005. Il avait ainsi affirmé que « la lutte entre pouvoirs provoque la paralysie et le discrédit des institutions démocratiques » tout comme « l'obstruction ralentit de façon souvent sensible le bon déroulement des travaux parlementaires »¹³, portant ainsi atteinte à la qualité de la législation. De prime abord, le Conseil constitutionnel ne semble pas traiter de l'obstruction parlementaire dans ses décisions, les juges de la rue de Montpensier ne recourant jamais explicitement à cette notion. Une étude approfondie des décisions constitutionnelles atteste cependant d'une toute autre réalité. En effet, l'argument de l'obstruction parlementaire est fréquemment invoqué dans les saisines, certains saisissants allant même jusqu'à évoquer une « jurisprudence sur l'obstruction parlementaire »¹⁴. Le Gouvernement a également recours à cet argument dans ses observations en réponse aux saisines¹⁵ et les commentaires de certaines décisions traitent de l'obstruction parlementaire¹⁶.

⁹ (J.-P.) CAMBY, « Le droit d'amendement, une nouveauté ? », in *La Constitution et les valeurs, Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, p.110.

¹⁰ (D.) ROUSSEAU, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *RDP*, 1995, p.79.

¹¹ « Lorsqu'un député entreprend de paralyser la liberté des délibérations et des votes de l'Assemblée, et, après s'être livré à des agressions contre un ou plusieurs de ses collègues, refuse d'obtempérer aux rappels à l'ordre du Président, celui-ci lève la séance et convoque le Bureau ».

¹² A titre d'exemple, la Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe a entraîné le dépôt de plus de 5 000 amendements.

¹³ (P.) MAZEAUD, « Vœux du Président du Conseil constitutionnel au Président de la République », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, juillet 2005, n°18, discours prononcé le 3 janvier 2005 à l'Élysée, p.4.

¹⁴ Cf not. Saisine par 60 députés, Déc. n°2010-617 DC, 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, *JORF*, 10 novembre 2010, p.20056.

¹⁵ Cf not. Observations du Gouvernement, Déc. n°95-370 DC, 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*, *JORF*, 31 décembre 1995, p.19111, ou plus récemment ; Observations du Gouvernement, Déc. n°2009-579 DC, 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, *JORF*, 16 avril 2009, p.6530.

¹⁶ Cf not. Déc. n°2012-662 DC, 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, *JORF*, 30 décembre 2012, p.20966.

Pourtant, si le juge constitutionnel ne se réfère pas explicitement à cette notion, il existe néanmoins de nombreux points d'ancrage possibles à l'obstruction parlementaire tels le respect de la procédure parlementaire, la liberté d'expression des parlementaires ainsi que leur droit d'amendement, ou encore le respect de la qualité de la loi. Par ailleurs, en s'intéressant à l'obstruction parlementaire et lorsque le grief est invoqué devant elle, la juridiction constitutionnelle doit demeurer prudente afin de ne pas s'immiscer outre-mesure dans le jeu politique, au risque de politiser à l'excès ses propres débats.

Nocif au travail parlementaire et préjudiciable à la qualité de la loi, le développement croissant de l'obstruction parlementaire ne pouvait laisser indifférent le juge constitutionnel. En fixant certaines limites à ce phénomène et en étendant les possibilités de contrôle à son égard, le Conseil constitutionnel a ainsi juridicisé les débats parlementaires (I). Néanmoins, au vu de la nature politique d'une telle question, cette démarche d'immixtion du juge constitutionnel dans le jeu politique présentait le risque d'une politisation accrue des débats constitutionnels (II).

I. La juridicisation des débats parlementaires

A travers le contrôle de l'exercice parlementaire du droit d'amendement, le Conseil constitutionnel a progressivement appréhendé l'obstruction parlementaire, déterminant ainsi les contours de cette notion (A). En outre, face à l'accroissement de l'obstruction parlementaire, le Conseil constitutionnel n'a eu d'autre choix que celui d'approfondir sa jurisprudence en la matière en ayant recours à un nouveau moyen de contrôle : l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire (B).

A. L'émergence de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'obstruction parlementaire : entre détournement de procédure et abus de droit

Si le droit d'amendement n'est pas l'unique technique utilisable à des fins d'obstruction parlementaire, il constitue néanmoins la « technique-clé »¹⁷ en la matière. C'est donc par le contrôle de son exercice parlementaire que le Conseil constitutionnel s'est progressivement intéressé à l'obstruction législative. Longtemps, le juge constitutionnel est demeuré permissif à l'égard du droit d'amendement. Il a toutefois su s'adapter à la réalité juridique et politique que constitue l'obstruction parlementaire et a ainsi tenté de limiter les excès dont ce droit pouvait faire l'objet.

Le Conseil constitutionnel s'est montré très tôt attaché à « l'exercice réel du droit d'amendement »¹⁸ ainsi qu'à « l'ampleur des discussions devant les assemblées, [au] nombre et [à] l'importance des modifications apportées au cours des débats au texte déposé »¹⁹, se montrant vigilant à l'encontre du phénomène obstructionniste. Dès son apparition, l'obstruction parlementaire s'est manifestée en séance publique mais également en commission où plusieurs

¹⁷ (B.) BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la cinquième République*, Op. Cit., p.514.

¹⁸ Déc. n°75-57 DC, 23 juillet 1975, *Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, cons. 5, JORF 24 juillet 1975, p.7534.

¹⁹ *Idem*.

amendements à des fins d'obstruction étaient déposés afin de retarder ou d'empêcher l'adoption du rapport de la commission, adoption prévue par les règlements des assemblées. Or, par sa décision 84-181 DC²⁰, le Conseil constitutionnel a estimé que « les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées [relatives au contenu et à la forme des rapports] ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ». Ainsi, le fait que le rapport ne comporte pas de conclusions, notamment relatives aux nombreux amendements présentés, ne pouvait être contraire à la Constitution. A partir de cette décision, la pratique de l'obstruction parlementaire en commission a largement diminué du fait de son faible intérêt²¹.

Par la suite, le Conseil constitutionnel s'est peu à peu intéressé à l'obstruction parlementaire en séance publique. Ainsi, à propos du droit de sous-amendement, le juge constitutionnel a affirmé que le dépôt d'un sous-amendement « ayant pour "effet de contredire le sens" de l'amendement auquel il s'applique ; (...) équivaut en réalité à une prise de position défavorable à cet amendement, tendant simplement à éviter que cet amendement soit adopté, voire à provoquer son retrait, et qu'il ne saurait en conséquence être analysé comme une modalité véritable de l'exercice du droit d'amendement reconnu par l'article 44, alinéa premier, de la Constitution aux membres du Parlement et au Gouvernement, droit qui consiste à pouvoir proposer la modification et non, par un *détournement de procédure*²², l'annulation d'un texte soumis à la discussion d'une assemblée »²³. Le Conseil constitutionnel restreint donc l'exercice du droit de sous-amendement lorsque celui-ci est exercé à des fins « négatives », soit lorsqu'il constitue un détournement de procédure. Le juge opère une distinction entre l'objectif qui doit être poursuivi dans l'exercice de ce droit, à savoir la modification du texte discuté, et l'objectif qui ne peut être poursuivi ; l'annulation de ce même texte. En précisant que les parlementaires ne peuvent user de ce droit pour « éviter » que cet amendement soit adopté, voire pour « provoquer son retrait », le Conseil constitutionnel se réfère implicitement à l'obstruction parlementaire. Dans cette logique, l'obstruction législative constitue un détournement de procédure. Le phénomène obstructionniste peut donc consister en « l'utilisation d'une procédure à des fins autres que celles auxquelles elle doit constitutionnellement servir »²⁴. Par sa décision, le juge précise donc ce qui pourrait être la définition juridique de l'obstruction parlementaire, juridicisant davantage les débats parlementaires.

Si l'obstruction parlementaire semble ici s'apparenter à un détournement de procédure, selon le Conseil constitutionnel, elle peut également constituer un abus de droit. Par une décision du 13 janvier 1994, le juge constitutionnel français a constaté que lors des débats relatifs à la Loi Falloux, environ trois mille amendements sénatoriaux visaient à exclure « sans justification

²⁰ Déc. n°84-181 DC, 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, JORF, 13 octobre 1984, p.3200.

²¹ Et ce d'autant plus que l'article 42 de la Constitution énonce désormais que « la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie ».

²² Souligné par nous.

²³ Déc. n°73-49 DC, 17 mai 1973, *Résolution tendant à modifier certains articles du règlement du Sénat*, cons. 8, JORF, 27 mai 1973, p.5759.

²⁴ (D.) ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, 2013, p.141.

appropriée»²⁵ certaines collectivités territoriales du champ d'application de la loi. Le juge a alors affirmé que « c'est à bon droit que lesdits amendements ont été écartés du débat ». Tenant compte du « contenu des amendements » et des « conditions générales du débat », il n'a pas souhaité opérer de censure, estimant que la restriction au droit d'amendement n'avait donc pas « revêtu en l'espèce un caractère substantiel et n'est donc pas susceptible d'entacher de nullité la procédure législative ». Ainsi, en d'autres circonstances, une telle restriction à l'encontre du droit d'amendement aurait pu entacher de nullité la procédure législative. Cela n'a cependant pas été le cas en l'espèce au vu non seulement de l'abus du droit d'amendement opéré par les parlementaires de l'opposition, mais également des conditions générales du débat. C'est ici l'obstruction parlementaire qui est visée²⁶. Qui plus est, à travers la notion d'abus de droit, le juge précise davantage sa définition juridique. Le Conseil constitutionnel se montre sévère envers les sénateurs de l'opposition en opérant une mise en balance entre l'atteinte qui est portée au droit d'amendement et l'abus dont ce droit a pu faire l'objet. La non-censure de la restriction au droit d'amendement revient en réalité à une censure implicite de l'obstruction parlementaire. En outre, par cette décision, le Conseil constitutionnel inaugure un nouvel instrument de son contrôle de l'exercice du droit d'amendement : la distinction entre irrégularités substantielle et non substantielle. Initialement développée au sein du contentieux administratif, celle-ci constitue un moyen d'extension du contrôle du juge. Il l'utilisera de nouveau quelques jours plus tard, réitérant par là même une censure implicite de l'obstruction parlementaire dans sa décision 93-334 DC²⁷. D'ordinaire fort protecteur du droit d'amendement, le Conseil constitutionnel refuse de déclarer nulle la procédure législative au vu de l'utilisation abusive de ce même droit ayant donné lieu à une importante obstruction parlementaire.

De même, afin de surmonter l'importante obstruction législative dont le Sénat était la proie en 1995²⁸, le Gouvernement avait procédé à un cumul de procédures « anti-obstruction » en adoptant notamment la question préalable dite « positive » du Sénat, afin d'accélérer le débat²⁹. Conscient de cela, le Conseil constitutionnel a estimé que le vote de la question préalable était abusif³⁰. Nonobstant ce constat, le juge a précisé qu'il ne doit pas être fait un « usage manifestement excessif » du droit d'amendement et a ainsi affirmé « que dans les conditions où

²⁵ Déc. n°93-329 DC, 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales*, cons. 22, JORF, 15 janvier 1994, p.829.

²⁶ Le Gouvernement a d'ailleurs estimé que, par cette décision, le juge constitutionnel français tenait compte « de l'existence d'une atmosphère obstructionniste » : Observations du Gouvernement, Déc. n°95-370 DC, 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*, Op. Cit.

²⁷ Déc. n°93-334 DC, 20 janvier 1994, *Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*, cons. 6, JORF 26 janvier 1994, p.1380. Dans cette dernière, le Conseil constitutionnel a affirmé, après que des amendements sénatoriaux ont été déclarés irrecevables, que « toutefois cette méconnaissance du droit d'amendement doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont s'agit et des conditions générales du débat ; qu'en l'espèce, compte tenu de l'objet de ces amendements et des questions en débat elle n'a pas revêtu un caractère substantiel de nature à entacher de nullité la procédure législative ».

²⁸ Dans ses observations, le Gouvernement estime que « les opposants au texte ont délibérément utilisé l'amendement de façon massive et dans un but non dissimulé d'obstruction ».

²⁹ Il avait également utilisé la déclaration d'urgence ainsi que la responsabilité gouvernementale découlant de l'article 49 alinéa 3.

³⁰ Déc. n°95-370 DC, 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*, cons. 9, Op. Cit. Il avait ainsi affirmé que la question préalable avait été adoptée « dans des conditions qui faisaient clairement apparaître que son vote était souhaité non pas pour marquer une opposition de fond au texte, mais pour mettre fin au débat ouvert au Sénat en vue d'accélérer la procédure d'adoption de ce texte par le Parlement ».

elle est intervenue, l'adoption de la question préalable n'entache pas d'inconstitutionnalité la loi déferée »³¹. Ayant noté l'utilisation abusive de la question préalable, le juge constitutionnel est également vigilant en ce qui concerne l'abus du droit d'amendement, présent en l'espèce. Tenant compte du « bon déroulement du débat démocratique et, partant, [du] fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels », le Conseil constitutionnel ne procède pas à une censure de la procédure, estimant que l'obstruction parlementaire neutralise l'inconstitutionnalité résultant de l'abus entraîné par la question préalable sénatoriale. Ainsi, « la rencontre de deux abus de droit valide la pratique contestée »³². Cette solution est compréhensible, l'abus de droit résultant du vote de la question préalable n'ayant été réalisé qu'afin de lutter contre l'obstruction sénatoriale. Il peut toutefois paraître surprenant que le juge constate un usage excessif du droit d'amendement mais ne s'attache pas à vérifier si l'usage des procédures « anti-obstruction » qu'offre le parlementarisme rationalisé a été, lui aussi, manifestement excessif. Le juge « reste hésitant, peut-être, par peur qu'on ne lui reproche de contrôler l'opportunité pour le gouvernement de mettre en œuvre ses prérogatives »³³. Le Conseil constitutionnel ne peut opérer un contrôle poussé sur l'usage de telles procédures par le Gouvernement. Il ne dispose ni de la légitimité nécessaire lui permettant d'opérer ce type de contrôle, ni d'un fondement juridique en la matière. Par cette décision, les juges de la rue de Montpensier ont de nouveau procédé à une censure implicite de l'obstruction législative en rationalisant l'exercice parlementaire du droit d'amendement et précisé davantage sa définition juridique à travers la notion d'abus de droit.

Depuis, le juge constitutionnel s'est référé à plusieurs reprises « aux conditions générales du débat », au « caractère substantiel entachant de nullité la procédure » ainsi qu'à « l'usage manifestement excessif de ces droits ». Par ces formules, le Conseil constitutionnel veille à censurer indirectement l'obstruction parlementaire et s'assure un contrôle plus ou moins étendu selon les circonstances de l'espèce. A travers les notions de « détournement de procédure » et « d'abus de droit », l'obstruction législative est saisie par le droit³⁴. Ces décisions ont inauguré ce que certains députés ont pu qualifier de « jurisprudence sur l'obstruction parlementaire »³⁵. Ainsi que l'a affirmé le Doyen Favoreu, par ce biais, l'on observe une « juridicisation des débats parlementaires »³⁶. Cependant, en dépit de cette présence accrue du juge constitutionnel français en la matière, l'obstruction parlementaire n'a cessé de croître. Le renouvellement des normes de référence du contrôle de constitutionnalité de la procédure législative a alors permis au Conseil constitutionnel de maîtriser davantage le phénomène obstructionniste.

B. L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'obstruction parlementaire : l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire

Le Conseil constitutionnel a pu approfondir sa jurisprudence relative à l'obstruction parlementaire à travers l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat

³¹ Dans ses observations le Gouvernement avait d'ailleurs affirmé en ce sens qu'« il serait fâcheux, pour la démocratie représentative, que l'obstruction puisse se déployer sans frein en recourant à toutes les ressources de la procédure, alors que les rares moyens de procédure propres à lui faire échec seraient appréciés avec rigueur par le juge constitutionnel ».

³² (L.) ECK, *L'abus de droit en droit constitutionnel*, L'Harmattan, 2010, p.242.

³³ (M.-C.) PONTTHOREAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, 2002, n°4, p.1153.

³⁴ (L.) FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, Economica, 1988, 153p.

³⁵ Saisine par 60 députés, Déc. n°2010-617 DC, 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, *Op. Cit.*

³⁶ (L.) FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, *Op. Cit.*, p.32.

parlementaire. Cette exigence apparaît dans le prolongement de sa jurisprudence relative « aux conditions générales du débat » ou « au bon déroulement du débat démocratique et du bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels ». Dès 2005, à propos du droit d'amendement, le Conseil constitutionnel s'est référé à la « sincérité des débats »³⁷ pour consacrer par la suite la formule désormais connue de « clarté et sincérité du débat parlementaire »³⁸ fondée sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et l'article 3 de la Constitution. Par cette exigence, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle sur les conditions du débat parlementaire et donc la qualité de la procédure législative, préservant également la qualité de la loi. L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire a progressivement occupé une place centrale dans la jurisprudence constitutionnelle puisqu'elle a notamment été intégrée au considérant de principe relatif au droit d'amendement³⁹. Ce dernier a été inauguré par la décision 2005-532 DC⁴⁰ dans laquelle le juge constitutionnel a étendu la règle de l'entonnoir à la deuxième lecture, limitant ainsi les possibilités d'obstruction parlementaire lors de celle-ci. Par la suite, le Conseil constitutionnel a intégré cette exigence au rang des normes de référence des décisions 2009-581 DC⁴¹ et 2009-582 DC⁴². Dans ces dernières, il a également précisé « que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire s'appliquent aux travaux des commissions »⁴³, étendant, de surcroît, son champ d'action.

L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire offre au Conseil constitutionnel un nouveau moyen de se saisir des pratiques parlementaires obstructionnistes. Les notions de « sincérité » et de « clarté » sont des notions souples aux contours imprécis qui permettent au Conseil constitutionnel d'exercer un contrôle concret sur la procédure législative, plus ou moins étendu selon les circonstances. Cette exigence lui permet de « “discipliner” les différentes phases de la discussion parlementaire »⁴⁴ et donc notamment de lutter contre « l'utilisation politique »⁴⁵ du droit d'amendement mais également contre le dépôt tardif de certains amendements parlementaires. A ce titre, le juge constitutionnel a estimé que la modification du règlement de l'Assemblée nationale encadrant les délais relatifs au dépôt d'amendements « est de nature à assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire »⁴⁶. Si cette modification limite le droit d'amendement, elle a pour principal objectif la lutte contre le dépôt d'amendements tardifs, technique d'obstruction fort développée à l'époque. En estimant que l'instauration de ces délais

³⁷ Déc. n°2005-512 DC, 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, JORF, 24 avril 2005, p.7173.

³⁸ Déc. n°2005-526 DC, 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 20 octobre 2005, p.16610.

³⁹ En vertu duquel : « Il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ».

⁴⁰ Déc. n°2005-532 DC, 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, cons. 25, JORF, 24 janvier 2006, p.1138.

⁴¹ Déc. n°2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 28 juin 2009, p.10867.

⁴² Déc. n°2009-582 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, JORF, 28 juin 2009, p. 10871.

⁴³ Déc. n°2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 12, *Op. Cit.*

⁴⁴ (V.) OGIER-BERNAUD, « L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire », *RFDC*, 2006/3, n°67, p.597.

⁴⁵ (M.-A.) GRANGER, « La rénovation du droit d'amendement », *RFDC*, 2008/3, n°75, p.592.

⁴⁶ Déc. n°2006-537 DC, 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 27 juin 2006, p.9647.

contribue à assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, le Conseil constitutionnel s'inscrit dans la lignée de sa jurisprudence jusqu'alors consacrée en matière d'obstruction parlementaire. Cette double exigence à géométrie variable permet ici au juge de justifier la rationalisation du droit d'amendement et ainsi d'encadrer son utilisation excessive qui ne poursuit d'autre but que celui de retarder, voire d'empêcher, le vote de la loi.

Malgré les réformes des règlements des assemblées ou les révisions constitutionnelles, l'obstruction parlementaire se renouvelle en permanence, sous une forme plus ou moins identique, tout droit nouveau accordé à l'opposition et aux minorités étant susceptible d'abus ou de détournement. C'est ainsi qu'en 2010, après avoir épuisé leur temps de parole, cent soixante-six députés de l'opposition ont tenté d'exploiter ce qui semblait constituer le point faible du temps législatif programmé, en souhaitant formuler des explications de vote personnelles. Or, le Président de l'Assemblée nationale a affirmé que les auteurs des demandes d'explications n'avaient « d'autre objet que de retarder la fin du débat », ajoutant qu'il ne laisserait pas « à travers de petites manœuvres, l'obstruction, qui est paralysante et dévalorisante pour notre Parlement, se réinstaller »⁴⁷, mettant ainsi un terme à ces explications. Saisi de cette question par les députés concernés qui estimaient que le « refus ainsi opposé à l'exercice de ce droit d'expression individuelle des députés » portait une atteinte manifeste aux exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires, le Conseil constitutionnel a estimé que la décision du Président de l'Assemblée nationale n'avait pas porté atteinte à ces exigences⁴⁸. Le juge opère de nouveau un contrôle au cas par cas, selon les circonstances de l'espèce. Tenant compte de l'obstruction pratiquée, il ne sanctionne pas la limitation, pourtant conséquente, du droit d'expression des parlementaires, censurant ainsi de nouveau implicitement l'obstruction parlementaire.

La jurisprudence constitutionnelle atteste ainsi une volonté de lutte contre l'obstruction parlementaire, mais elle n'en demeure pas moins protectrice des droits des minorités et de l'opposition parlementaire. L'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats est également un moyen pour le juge constitutionnel français de protéger ces droits⁴⁹. Ce faisant, le Gouvernement comme les parlementaires, majoritaires ou non, doivent respecter cette exigence. En ce sens, cette dernière a pu être assimilée à un *Janus* constitutionnel car si elle peut « nourrir la "résistance parlementaire", elle peut de la même façon lui imposer un exercice mesuré de ses droits »⁵⁰. La liberté d'expression des groupes d'opposition et minoritaires doit être sauvegardée, leur droit à l'information préservé et leur vote éclairé. Conscients de cela, les parlementaires n'hésitent pas à invoquer cette exigence lors des saisines constitutionnelles. Néanmoins, de ce point de vue, l'étude de ce principe est quelque peu décevante. En effet, le Conseil constitutionnel ne procède que rarement à des censures sur son fondement faisant de l'exigence

⁴⁷ Assemblée nationale, XIII^e législature, Deuxième session extraordinaire de 2009-2010, Compte rendu intégral, deuxième séance du mardi 14 septembre 2010.

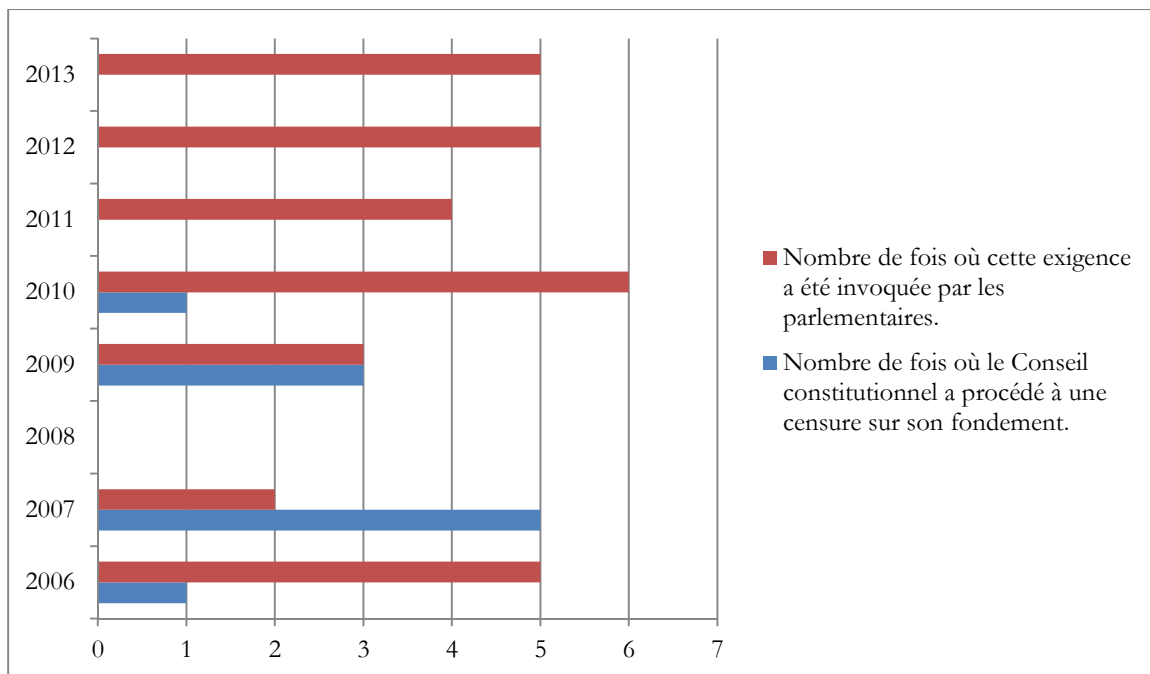
⁴⁸ Déc. n°2010-617 DC, 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 4, *Op. Cit.*.

⁴⁹ C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a notamment censuré une modification tendant à instaurer une clôture automatique de la discussion d'un article. Déc. n°2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 29, *Op. Cit.*; « Considérant que la mesure de clôture automatique prévue par le dernier alinéa de l'article 38 pourrait avoir pour effet d'interdire aux membres d'un groupe d'opposition d'intervenir dans la discussion d'un article ; que cette disposition méconnaît, par suite, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que, dès lors, elle doit être déclarée contraire à la Constitution ».

⁵⁰ (B.) BRUNESSEN, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V^e République », *RDP*, mars 2011, n°2, p.455.

de clarté et de sincérité des débats parlementaires un moyen de moins en moins opérant (Cf tableau ci-dessous).

Nombre de saisines invoquant l'exigence de sincérité et de clarté du débat parlementaire et nombre de censures de la procédure législative sur ce fondement par le Conseil constitutionnel⁵¹



Ce tableau met également en exergue la propension du Conseil constitutionnel à soulever d'office la méconnaissance de cette exigence dans la procédure législative.

Souhaitant ne pas porter une atteinte disproportionnée à l'autonomie parlementaire, le Conseil constitutionnel a ainsi progressivement responsabilisé les parlementaires concernés. En outre, le risque de censure entraîne fréquemment une « autolimitation spontanée ou provoquée de la nouvelle majorité »⁵². Par le biais de cette exigence, qui constitue une « nouvelle illustration de la juridicisation des rapports politiques »⁵³, le Conseil constitutionnel peut davantage contrôler et par conséquent réguler l'obstruction parlementaire. La nécessité de clarté et de sincérité du débat parlementaire est un « outil de contrôle souple qui permet [au juge] de contrebalancer une utilisation déraisonnable des procédures de droits parlementaire »⁵⁴. Il ne peut tolérer que la minorité parlementaire abuse de ses droits et paralyse durablement le travail législatif. Le juge la protège des abus de la majorité, mais il la protège également contre elle-même. Le contrôle de constitutionnalité de l'obstruction parlementaire a vocation à s'étendre, et ce, bien au-delà du simple exercice du droit d'amendement. Au vu de la récente jurisprudence du Conseil

⁵¹ Il est à noter que pour l'année 2009, en ce qui concerne la décision 2009-581 DC qui fait partie des décisions dans lesquelles le Conseil constitutionnel a procédé à une censure sur ce fondement, la saisine a été opérée par le Président de l'Assemblée nationale. De ce fait, le principe n'avait pas été invoqué par les parlementaires.

⁵² (L.) FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, *Op. Cit.*, p.33.

⁵³ (B.) BRUNESSEN, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V^e République », *Op. Cit.*, p.432.

⁵⁴ *Ibid*, p.461.

constitutionnel en matière de procédure législative⁵⁵, le juge démontre une volonté de plus en plus marquée d'assurer une meilleure organisation du travail législatif et d'analyser l'ensemble des modalités relatives au travail législatif et non plus uniquement l'exercice du droit d'amendement. Le Conseil constitutionnel doit davantage encadrer l'obstruction législative qui nuit au travail parlementaire afin de déterminer un cadre nécessaire à cette pratique, sans toutefois porter atteinte aux prérogatives parlementaires.

Ainsi, le juge constitutionnel utilise cette double exigence pour pénétrer le terrain politique. Devenu un « acteur fondamental du processus législatif »⁵⁶, le Conseil constitutionnel participe à la juridicisation des débats parlementaires. Il est alors entraîné dans le jeu politique, engendrant de fait une forme de politisation des débats constitutionnels.

II. La politisation des débats constitutionnels

Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori*, la saisine constitutionnelle a la particularité de réunir les temps à la fois politique et juridique. Ainsi, celle-ci prolonge le débat parlementaire autant qu'elle « politise » le débat constitutionnel. Si « l'existence même d'une justice constitutionnelle dans les régimes démocratiques suppose sans doute d'admettre l'immixtion du juge dans la sphère politique »⁵⁷, l'obstruction parlementaire risque néanmoins d'entraîner une instrumentalisation politique du Conseil constitutionnel (A). Cependant, le juge constitutionnel français a su échapper à un tel piège en évitant de s'immiscer outre-mesure dans le jeu politique, mettant ainsi en exergue son impuissance à réguler seul le phénomène obstructionniste (B).

A. L'instrumentalisation politique de la saisine constitutionnelle

« M. Foyer a juridiquement tort car il est politiquement minoritaire »⁵⁸. Si au sein de l'hémicycle cette réplique a pu être vérifiée, la saisine constitutionnelle offerte aux parlementaires en 1974 est venue en bouleverser le sens. Déjà envisagée en 1958, cette saisine a finalement été consacrée plus de vingt ans plus tard du fait de la volonté du président de la République de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing. L'accueil de cette réforme a été mitigé, les membres de l'opposition ayant notamment refusé de la voter. Toutefois, les parlementaires minoritaires ont très rapidement su exploiter ce nouveau droit en leur faveur. Depuis lors, il est possible, pour un parlementaire politiquement minoritaire, d'avoir juridiquement raison. L'impuissance politique ne mène plus à l'impuissance juridique et [elle] peut même se transformer en « victoire constitutionnelle »⁵⁹.

⁵⁵ Cf Déc. n°2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, *Op. Cit.*, où le Conseil constitutionnel valide l'instauration du temps législatif programmé, mettant ainsi en exergue sa volonté de mieux organiser la procédure législative tout en respectant l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

⁵⁶ (V.) SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, LGDJ, 2002, p.383.

⁵⁷ (B.) BRUNESSEN, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V^e République », *Op. Cit.*, p.461.

⁵⁸ A ainsi lancé le député André Laignel en 1981 à l'Assemblée nationale.

⁵⁹ (J.) BOULOIS, « Le Défenseur de l'Exécutif », cité par (J.) BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse Paris I, 2004, p.392.

Pour l'essentiel des parlementaires non majoritaires, à l'exception du cas où elle présente à leur rencontre plus de risques que de bénéfices⁶⁰, la saisine du Conseil constitutionnel constitue un moyen d'obstruction parlementaire. Le nombre de saisine a d'ailleurs considérablement augmenté à partir de l'alternance de 1981. L'opposition « abat ici sa dernière carte, inspirée par la maxime selon laquelle "loi votée n'est pas loi promulguée" »⁶¹. Le jeu politique « impose [aux minorités] de tirer parti des atouts » dont elles disposent, la saisine devient alors un « coup » politique, une « arme sans équivalent » voire « un coup obligé »⁶². Néanmoins, l'affirmation selon laquelle la saisine parlementaire constituerait un moyen d'obstruction parlementaire peut surprendre. En tant que technique parlementaire, il est possible de se demander si l'obstruction législative ne doit pas être limitée aux débats parlementaires. L'obstruction prend-elle fin lorsque la loi est votée ou lorsque celle-ci est promulguée ? En outre, il paraît également délicat d'affirmer que la saisine constitue un moyen d'obstruction car si elle peut retarder la promulgation de la loi, cela ne nuit en aucun cas au travail parlementaire. Bien au contraire, le contrôle de constitutionnalité le perfectionne en purgeant les dispositions législatives d'éventuelles inconstitutionnalités. Il n'y a donc pas de véritable « risque » à l'encontre du travail législatif lorsqu'une loi est déférée au Conseil constitutionnel.

Pourtant, il est fréquent qu'à l'occasion des débats parlementaires les membres de l'opposition déposent une exception d'irrecevabilité afin de démontrer que le texte en discussion est contraire à une disposition constitutionnelle. Si cette exception n'est pas adoptée, l'opposition parlementaire saisit le juge constitutionnel afin de remettre en cause la constitutionnalité de la loi votée. Pour eux, la saisine constitutionnelle devient alors une arme politique capable de retarder, et peut-être même d'empêcher, la promulgation de la loi, constituant ainsi un frein à l'encontre du pouvoir majoritaire. Elle est « un moyen parmi d'autres pour manifester politiquement une opposition politique à un texte que l'on dénonce »⁶³. L'opposition recherche « au plan juridique, une sorte de revanche politique »⁶⁴. La saisine constitue alors « la dernière étape », le « dernier acte de la bataille, [qui] en sera le chant du cygne ou le couronnement »⁶⁵. Il est alors possible de s'interroger sur l'existence d'un éventuel détournement de procédure de la saisine constitutionnelle, l'opposition poursuivant intentionnellement un but davantage politique que juridique. Lorsque l'opposition parlementaire saisit le Conseil constitutionnel à des fins purement dilatoires, c'est-à-dire dans le seul but de retarder la promulgation de la loi, cela peut constituer un détournement de procédure, la saisine étant utilisée « à des fins autres que celles auxquelles elle doit constitutionnellement servir »⁶⁶. En cela, la saisine constitutionnelle pourrait constituer un moyen d'obstruction parlementaire.

Cette tendance avait mené Loïc Philip à constater, en 1982, combien le contrôle de la constitutionnalité des lois tendait « à revêtir un caractère abusif », affirmant que « depuis ces

⁶⁰ Cela est notamment le cas lorsque la saisine les pousse à adopter une position politique qui pourrait les desservir ou, dans l'objectif d'une future alternance, les contraintes juridiques produites par la future décision leur seraient préjudiciables.

⁶¹ (J.-J) URVOAS ; (M.) ALEXANDRE, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale, l'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012, p.179.

⁶² (J.) MEUNIER, « Les décisions du Conseil constitutionnel et le jeu politique », *Pouvoirs*, avril 2003, n°105, p.34.

⁶³ (G.) CARCASSONNE, « La stratégie de ceux qui saisissent », in *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Economica, 1994, p.52.

⁶⁴ (J.) BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *Op. Cit.*, p.347.

⁶⁵ (Y.) COLMOU, *L'obstruction parlementaire à l'Assemblée nationale depuis 1958*, Mémoire Paris I, 1982, p.69.

⁶⁶ (D.) ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, *Op. Cit.*, p.141.

derniers mois, on assiste à une multiplication des saisines et, bien souvent, pour des motifs bien futiles »⁶⁷. Dans cette même optique, s'interrogeant sur « les mérites d'une politique de saisines "activiste" » de la part de l'opposition, l'ancien Président du Conseil constitutionnel Pierre Mazeaud avait, en 2005, déploré la tendance de « toutes les oppositions (...) à mêler droit et politique ». Il avait alors constaté que « la saisine du Conseil constitutionnel devenait une "figure obligée" d'un jeu de rôle politique un peu vain qui perd de vue (...) les enjeux proprement juridiques », les requêtes introduites étant souvent « sans motif juridique véritable, mais seulement pour "marquer le coup" ». Selon lui, le fait que les parlementaires non majoritaires perçoivent la saisine constitutionnelle comme un moyen d'obstruction parlementaire conduisait à une dégradation croissante de la qualité de l'argumentation et poussait le juge « à jouer un rôle qui le dépasse et qui n'est pas le sien »⁶⁸, portant ainsi préjudice à la séparation des pouvoirs.

En effet, le détournement de la saisine constitutionnelle risque d'entraîner une instrumentalisation politique de la juridiction constitutionnelle française. Ce phénomène est d'autant plus marqué qu'à l'occasion de la saisine, les parlementaires minoritaires poussent la juridiction constitutionnelle à arbitrer un conflit éminemment politique. Par ce biais, la logique précédente de juridicisation des débats parlementaires peut alors conduire à un mouvement inverse, à savoir une politisation des débats constitutionnels. A travers la saisine constitutionnelle, l'opposition déplace et prolonge le débat politique en dehors du Parlement tout en profitant de la visibilité médiatique qui lui est offerte. En s'imprégnant des conditions obstructionnistes du débat parlementaire et en tenant largement compte de l'environnement politique de ce dernier, le Conseil constitutionnel risque d'outrepasser sa fonction initiale et constituer ainsi un véritable contre-pouvoir au pouvoir majoritaire. Afin d'éviter de sombrer dans de tels travers et d'ainsi réveiller la crainte du gouvernement des juges, les juges de la rue de Montpensier ne peuvent, à eux seuls, réguler le phénomène obstructionniste.

B. La régulation délicate de l'obstruction parlementaire

Conscient des risques découlant de son immixtion dans le jeu politique à travers le contrôle des pratiques obstructionnistes auquel l'invitent les requérants, le Conseil constitutionnel a, dès 1986, précisé que « l'objet de ce contrôle [de constitutionnalité de la loi] est *non de gêner ou de retarder l'exercice du pouvoir législatif*⁶⁹ mais d'assurer sa conformité à la Constitution et, le cas échéant, lorsqu'une loi n'est pas déclarée dans sa totalité contraire à la Constitution, d'en permettre la promulgation, soit après amputation des dispositions déclarées contraires à la Constitution, soit après substitution à celles-ci de nouvelles dispositions réalisant une mise en conformité avec la Constitution »⁷⁰. En l'espèce, certains parlementaires avaient saisi le Conseil constitutionnel pour la seconde fois d'une loi identique, après que celle-ci avait pourtant subi les modifications nécessaires entraînées par la censure constitutionnelle découlant de la première saisine. Par cette décision, le Conseil constitutionnel a affirmé que le contrôle « ne doit pas être une arme politique, mais doit s'efforcer d'améliorer la qualité des lois du point de vue

⁶⁷ (J.) BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Op. Cit., p.394

⁶⁸ (P.) MAZEAUD, « Vœux du Président du Conseil constitutionnel au Président de la République », Op. Cit., p.9.

⁶⁹ Souligné par nous.

⁷⁰ Déc. n°85-197 DC, 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 20, JORF, 24 août 1985, p.9814.

juridique »⁷¹. La saisine constitutionnelle ne peut faire l'objet d'un tel détournement. Elle conditionne le contrôle de constitutionnalité mais elle n'influe nullement sur l'étendue et les modalités de ce dernier. La saisine peut ne poursuivre qu'un but politique, le contrôle qui en découle n'en demeure pas moins indépendant de celui-ci. A travers cette décision, les juges de la rue de Montpensier ont su échapper au piège que pouvait constituer l'obstruction parlementaire à leur rencontre. Le Conseil constitutionnel a ainsi résisté à la tentative d'instrumentalisation politique de l'opposition dont il faisait l'objet. Dans le même sens, le juge constitutionnel avait d'ailleurs également restreint la portée des saisines blanches dans la décision 2011-630 DC⁷², après avoir été saisi d'une loi sans aucune motivation de la part des parlementaires saisissants, alors dans l'opposition, qui s'étaient contentés de soumettre au juge constitutionnel l'ensemble du « projet de loi relatif à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016 ». La tentative d'instrumentalisation de la saisine à des fins d'obstruction était alors évidente.

Reste que, si le détournement de la saisine constitutionnelle à des fins dilatoires présente un risque pour le Conseil constitutionnel, il peut, dans le même temps, constituer un gage d'efficacité du contrôle de constitutionnalité. En effet, par ce phénomène, le « politique tient le juridique en l'état, car les mécanismes juridiques ne peuvent produire leur effet régulateur qu'autant que subsistent le jeu politique et l'intérêt qu'il confère aux décisions du Conseil »⁷³. La tentative d'instrumentalisation politique de la saisine constitutionnelle sert donc les intérêts de la justice constitutionnelle. En saisissant ainsi fréquemment le juge constitutionnel, l'opposition a « enrichi considérablement le bloc de constitutionnalité »⁷⁴.

Refusant de politiser ses débats à l'excès et évitant le piège de l'instrumentalisation politique, le juge constitutionnel n'a ainsi jamais expressément censuré l'obstruction parlementaire. Mais l'obstruction parlementaire est-elle nécessairement condamnable ? Il serait certainement excessif de ne voir en l'obstruction législative que l'incarnation d'un pouvoir négatif d'empêcher ou de retarder. Cela pose alors la question de la fonction véritable de l'obstruction parlementaire. Si elle paralyse l'activité parlementaire et paraît nuire au travail législatif, il est cependant possible de se demander si elle ne constitue pas sous certains aspects « un moyen de légitime défense constitutionnelle »⁷⁵ pour l'opposition parlementaire. Comme a pu le constater Kelsen, « l'obstruction a servi souvent, non pas à empêcher absolument toute décision parlementaire, mais à orienter finalement la décision dans le sens d'un compromis entre majorité et minorité »⁷⁶. L'obstruction n'est pas nécessairement une « "anormalité" du droit constitutionnel puisqu'elle permet à l'opposition de s'exprimer »⁷⁷. En effet, elle « a pu correspondre, dans une certaine mesure, au droit sacré d'insurrection inscrit dans l'article II de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »⁷⁸. Elle constitue alors une « forme particulière

⁷¹ (L.) FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, *Op. Cit.*, p.66.

⁷² Déc. n°2011-630 DC, 26 mai 2011, *Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016*, JORF, 2 juin 2011, p.9553.

⁷³ (J.) MEUNIER, « Les décisions du Conseil constitutionnel et le jeu politique », *Op. Cit.*, p.35.

⁷⁴ (L.) FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, *Op. Cit.*, p.72.

⁷⁵ (G.) BERTOLINI, « Ostruzionismo parlamentare, Enc. Diar., T. XXXI, 1981, p.487, cité par (M.-C.) PONTTHOREAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *Op. Cit.*, p.1153.

⁷⁶ (H.) KELSEN, *La démocratie. Sa valeur. Sa nature.*, *Op. Cit.*, p.63.

⁷⁷ (L.) ECK, *L'abus de droit en droit constitutionnel*, *Op. Cit.*, p.248.

⁷⁸ Rapport n°892 sur le projet de loi constitutionnelle (n°820) de modernisation des institutions de la V^e République, Assemblée nationale, p.25.

de résistance collective légale »⁷⁹, voire un moyen légitime de résister à la tyrannie majoritaire. Poursuivant une telle logique, le Conseil constitutionnel pourrait alors distinguer l'obstruction légitime de celle illégitime en fonction du but poursuivi par l'opposition parlementaire ou encore l'obstruction nocive de celle constructive au travail parlementaire. La limite serait cependant malaisée à déterminer. Qui plus est, il semble que le juge constitutionnel ne disposerait pas de sanctions appropriées pour condamner ces différentes formes d'obstructions.

Enfin, l'obstruction parlementaire n'est pas un « phénomène rationnel »⁸⁰. Le Conseil constitutionnel peut donc avoir certaines difficultés à s'en saisir totalement. Le juge se doit d'assurer la continuité du travail législatif mais il ne saurait empiéter de manière excessive sur les prérogatives parlementaires. Très attaché à son rôle « "d'aiguilleur" ou de régulateur »⁸¹, le Conseil constitutionnel n'est qu'un arbitre et ne peut pallier l'absence de volonté politique en la matière. Toutefois, qu'en est-il lorsque la volonté politique existe mais que celle-ci ne parvient pas à ses fins, comme cela fut le cas lors de la révision constitutionnelle de 2008, qui a, finalement, en partie renouvelé les moyens d'obstruction ? Face à l'impuissance du pouvoir constituant, le Conseil constitutionnel se doit alors d'encadrer l'obstruction parlementaire. Mais il ne peut le faire que dans une certaine mesure, afin d'éviter toute politisation outrancière des débats constitutionnels. Si elle peut parfois paraître utile à la démocratie, l'obstruction ne peut être tolérée sans limite. Force est de constater que l'arbitrage opéré par le juge constitutionnel est nécessairement délicat entre « la préservation de l'indépendance du législateur et l'accomplissement de sa propre fonction juridictionnelle »⁸². Tout est une affaire de curseur. Le Conseil constitutionnel doit protéger le législateur mais il doit également être vigilant à l'égard des conditions de formation de la volonté générale. À ce titre, le juge tente de protéger son indépendance en n'opérant qu'un contrôle minimum de l'obstruction parlementaire. Il souhaite laisser cette question aux politiques, sans toutefois l'abandonner totalement entre leurs mains, ne manquant pas, lorsqu'il l'estime nécessaire, de sanctionner indirectement ce phénomène.

Ainsi, le Conseil constitutionnel ne peut complètement se saisir d'une pratique qui s'adapte continuellement aux situations concrètes, il peut seulement déterminer « un cadre qui rende juridiquement possible ce que la politique rend souhaitable »⁸³. Risquant la politisation à l'excès de ses débats, la jurisprudence constitutionnelle ne peut et ne doit pas, à elle seule, enrayer l'obstruction parlementaire. Pour autant, si le contrôle de constitutionnalité « ne doit pas pallier les faiblesses du jeu politique »⁸⁴, il ne saurait le laisser librement nuire à la qualité de la loi. Prudent, le juge constitutionnel veille à ne pas s'immiscer dans le jeu politique. Vigilant, il tente d'en responsabiliser les acteurs.

⁷⁹ (V.) SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Op. Cit., p.65.

⁸⁰ (J.) BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Op. Cit., p.374.

⁸¹ (L.) FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, Op. Cit., p.31.

⁸² (O.) DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, « Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois », *RFDC*, 2009/3, n°79, p.474.

⁸³ (P.) AVRIL, « Le statut de l'opposition : un feuillet inachevé », *Petites affiches*, 19 décembre 2008, n°254, p.12.

⁸⁴ (A.) VIDAL-NAQUET, « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, 2013/3, n°146, p.147.