



HAL
open science

L'interruption et le filibuster : obstruction ou outils de contrôle et de représentation ?

Stéphane Revillet

► **To cite this version:**

Stéphane Revillet. L'interruption et le filibuster : obstruction ou outils de contrôle et de représentation ?. L'inertie dans tous ses états, Université de Poitiers, Nov 2023, Poitiers, France. hal-04306545

HAL Id: hal-04306545

<https://u-bourgogne.hal.science/hal-04306545v1>

Submitted on 25 Nov 2023

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.

Colloque international et interdisciplinaire

L'inertie dans tous ses états

Université de Poitiers

Fédération pour l'étude des civilisations contemporaines (FE2C)

Jeudi 23 novembre – Vendredi 24 novembre

Stéphane REVILLET, Université de Bourgogne, TIL

L'interruption et le filibuster : obstruction ou outils de contrôle et de représentation ?

Les deux fonctions principales du Parlement britannique reposent sur l'élaboration des lois et le contrôle de l'action du gouvernement. Le processus législatif est très complexe et soumis à des procédures parlementaires formelles, comme l'introduction du projet de loi, son étude en commissions puis la navette jusqu'à sa promulgation. Quant au contrôle de la responsabilité du gvt, il existe de nombreux mécanismes souvent sous la forme de commissions (tels que les Select Committees ou encore le Liaison Committee). Cependant, deux dispositifs parlementaires très souvent relégués à leur dimension prétendument anecdotique, voire inutile contribuent également à ces deux fonctions de la Chambre basse : les PMQs et les Private Member's Bills. Leur dimension quasi symbolique ainsi que les procédés d'obstruction aux débats qui leur sont propres (les interruptions et le filibuster) illustrent parfaitement bien, en apparence, le concept d'inertie qui est l'objet de notre étude aujourd'hui. Cependant, à y regarder de plus près, ces procédés permettent au contraire de faire émerger une dynamique sous-jacente.

Il est juste d'imaginer que l'impression d'inertie découle du caractère anecdotique, voire contre-productif de ces deux moments de la vie parlementaire. Beaucoup de commentateurs de la vie politique britannique reprochent aux PMQs de ne pas être un outil efficace pour amener le PM à justifier l'action du gvt devant les parlementaires. Le vacarme qui règne à la Chambre le mercredi midi ralentirait les débats ou encore intimiderait certains députés (en l'occurrence plutôt des députées) qui n'osent plus poser de questions, réduisant ainsi le nombre de questions posées au PM.

Du côté des séances de seconde lecture des PMBs (proposition de loi émanant de députés sans responsabilité gouvernementale), il s'agirait d'une illusion de pouvoir législatif accordé aux députés de la Chambre. Seuls 20 noms sont tirés au sort et très peu de propositions deviennent des lois et lorsque cela se produit il est quasi certain qu'il s'agit de propositions de membres du parti au pouvoir. On peut alors se demander l'intérêt de conserver ces deux procédures parlementaires. Cependant, aucune tentative sérieuse n'a été entreprise afin de les réformer sérieusement, voire de les abolir (seules des recommandations ont été formulées pour les PMQs qui n'ont pas été suivies et une pétition en 2015 a été lancée sans succès pour réformer les PMBs). Leur utilité n'est peut-être pas visible au premier abord mais existe malgré tout.

1. PMQS

Certains analystes politiques soutiennent que le bruit et le désordre pendant les PMQs sont essentiels dans l'exercice du contrôle de l'activité du gvt. Cette opinion s'est fait entendre de façon plus explicite lors des mesures de distanciation sociale mises en place à la Chambre des communes à partir du 18 mars 2020. Puis, le 22 avril un système hybride avec une connexion vidéo a permis au débat de se tenir à la fois en présentiel et à distance. La fréquentation de la Chambre pendant ces mesures a chuté considérablement, le président de séance (le Speaker), Lindsay Hoyle, faisait remarquer que « la fréquentation ce jour est très en dessous du nombre habituel »¹, ce qui a inévitablement rendu les débats beaucoup plus silencieux, les cris assourdissants sont remplacés par un calme inhabituel, notera la presse². Certains ont accueilli ce changement avec satisfaction en expliquant que des débats démocratiques et moins théâtraux pouvaient enfin avoir lieu pendant les PMQs³. En revanche, d'autres commentateurs, ainsi que des députés de la Chambre, ont déploré cet état de fait en dénonçant l'impossibilité pour la Chambre d'amener le gouvernement à justifier ses décisions et ses actions.

*Peter Bone (Cons) : La technologie est utile pour le travail de circonscription. Mais pour contrôler l'action du gouvernement c'est juste impossible. Vous ne pouvez pas intervenir, vous ne pouvez pas interroger un ministre lors d'un débat, le gouvernement échappe à tout contrôle*⁴.

Dans la même veine, le journaliste John Craig (de Sky News) reproche aux séances de PMQs tenues en semi-présentiel d'être un « substitut médiocre » et conclut que « la Chambre a besoin de retrouver le bruit, le désordre et la spontanéité qui la caractérise si l'on veut vraiment contrôler l'action du gouvernement »⁵.

→ Cette remarque interroge par conséquent le lien entre le désordre et la notion de contrôle de la responsabilité du gvt. On peut se demander dans quelle mesure le bruit, les interruptions, sont des moyens efficaces pour amener le Premier ministre à justifier son action au gouvernement.

Les interruptions, qu'elles cherchent à acculer son interlocuteur en le faisant reconnaître quelque chose ou en le forçant à dire quelque chose ou qu'elles soient de simples remarques négatives sur ce qui est dit, ou encore qu'elles soient de nature à faire taire l'opposant par un mur de bruit, ces interruptions ont un objectif, celui d'interrompre la question ou la réponse toute faite et dument préparée de l'intervenant et de l'amener ainsi à réagir de façon spontanée.

EX : l'opposition lance au PM au milieu de sa réponse : Réponds à la question ! / c'est n'importe quoi ! / menteur / retire ce que tu viens de dire !

-> Cette situation est redoutable : l'intervenant ne peut pas se permettre lors d'une telle exposition médiatique de négliger ces interruptions (je précise que ce sont les séances parlementaires les plus fréquentées et les plus regardées à la TV et dans les médias). Cela pourrait alors être considéré comme de l'arrogance ou un manque de courage, la meilleure option est alors de rétorquer.

Ce sont précisément ces remarques hors script et imprévisibles qui permettent de contrôler l'action du PM et la crédibilité du gouvernement ou de l'opposition. Le Premier ministre et le Leader de l'opposition seront davantage jugés sur ces commentaires improvisés que sur leurs discours préparés

¹ Hansard, HC, 18 mars 2020, vol. 673, col. 993. Speaker: Those watching our proceedings will have noticed that our attendance today is significantly below the normal numbers.

² The 'Zoom parliament' could inspire a more democratic Commons, Richard Power Sayeed, The Guardian, 26 avril 2020.

³ "Wednesday's PMQs was like never before. No facile insults were screamed. There was no sonic wall of jeering. [...] This week our semi-digital Commons looked, for the first time in a long while, like the epicentre of a grownup democracy, sensible and pleasingly boring. (DNYUZ, April 26, 2020 in News, Politics, Tech).

⁴ "Coronavirus: The story behind UK's new Zoom democracy - and questions over whether it's really working", Tamara Cohen, political correspondent, Sky News, 15 mai 2020.

⁵ "Coronavirus: 'Virtual' parliament leaves government less accountable" Jon Craig, Sky News", 23 avril 2020.

en amont des séances. Quoi qu'il en soit, le rôle des interruptions est d'attirer l'attention des parlementaires et par extension celle du public sur un aspect précis d'un propos tenu par un des leaders. Elles envoient un signal qui engage l'auditoire à prendre garde aux messages délivrés. Que l'interruption dénonce un point inexact ou carrément un mensonge, cela n'a pas d'importance, ce qui compte c'est que l'attention du public soit dirigée sur un élément qui est discutable.

Par exemple, lors de la séance de *PMQs* du 27 octobre 2010, lorsque la députée travailliste, Mrs Sharon Hodgson, déclare que son parti aurait fait les choses différemment (du gouvernement), les députés conservateurs crient à l'unisson, « comme quoi ? »⁶. Puis, elle reprend, et explique qu'elle aurait taxé les banques au lieu de supprimer des fonds sociaux à l'enfance, les députés conservateurs crient « Ce ne sont que des mots ! ».

L'action d'amener le gouvernement ou l'opposition à rendre des comptes sur leurs actions ou leurs décisions politiques prend toute son importance et son efficacité en dehors du script des intervenants, cela se passe en « off », dans un méta discours pour ainsi dire, dans les réactions spontanées.

2. (les séances de seconde lecture des) PMBS

Leur fonction première ainsi que la procédure sont différentes. Cependant, il est possible d'établir un parallèle avec les mécanismes d'interruptions observés pendant les *PMQs*.

Les propositions de loi des députés à l'issue d'un tirage au sort ne peuvent pas avoir vocation à créer une taxe, un impôt ou à entraîner une dépense gouvernementale. Elles sont majoritairement consensuelles (portent très rarement à la controverse). Si elles n'ont pas l'aval ou les faveurs du gvt elles n'ont aucune chance de voir le jour. Si elles émanent d'un membre du parti au pouvoir et qu'elle se trouve contrer par l'opposition, le gvt passera malgré tout cette loi par d'autres voies (certainement après quelques amendements). L'exercice est donc symbolique. Les enjeux législatifs sont assez faibles. L'enjeu est ailleurs : il s'agit de se servir de la procédure et des règles autorisées pour fabriquer un méta discours en formulant et envoyant un message en parallèle. Ce qui rend possible ce méta discours = c'est le filibuster, le fait d'interrompre le débat de façon prolongée pour voir le vote sur la proposition annulé.

Example : 12/12/2021 : Jeff Smith, un député Travailliste, présente sa proposition de loi (PMB), Medical Cannabis (Access) Bill qui se trouve entravée par un filibuster de la part de députés conservateurs, notamment, la députée Sally-Ann Hart.

->Le fait d'introduire la proposition de loi relève d'un mécanisme de correction de la législation existante. En Nov 2018, le gvt Cons a introduit un changement dans la loi sur les drogues autorisant la prescription de cannabis à visée thérapeutique sous certaines conditions => mais la substance est peu prescrite car seuls des spécialistes (bien spécifiques) sont habilités à le faire (portée très limitée de la loi)=> donc cette proposition de loi (PMB) pour autoriser plus de médecins comme les généralistes à prescrire du cannabis thérapeutique constitue un message selon lequel le gouvernement a fait le chemin qu'à moitié et a passé une loi imparfaite (voire inefficace) = on a donc ici un vrai mécanisme de contrôle de l'activité gvtale. Quant à la députée Sally-Ann Hart aurait pu attendre le vote sur la proposition mais a préféré se lancer dans un très long filibuster signalant une position conservatrice sur le sujet = c'est-à-dire le refus de toute avancée en la matière pour l'instant = message adressé à la base conservatrice par le truchement d'un procédé de mise en visibilité d'une opinion : le filibuster = La député fait une réponse et justifie sa position sur la question (indirecte) « pourquoi pas d'aménagements à la loi de nov 2018 ? ». Ce qui est dit dans le filibuster (le contenu) est moins important que la signification même de l'acte d'interrompre.

Par ailleurs, le fait d'avoir recours au filibuster est spectaculaire au sens propre du terme, la députée a

⁶ *Hansard, HC, 27/10/2010, vol.517, col. 314. Hon. Members: What?*

dû faire preuve de talents rhétoriques et oratoires pour échapper à la sanction du Speaker et pour mener à bien son projet d'annulation de la PMB ce qui signifie que la forme est tout aussi importante.

La voix d'un seul député est suffisante pour tuer dans l'œuf la proposition de loi. Il lui suffit de parler sans s'interrompre pendant le temps nécessaire pour empêcher un vote ou un débat sur la proposition de loi. La séance commence à 9h30 et se poursuit jusqu'à 14h30 (seulement 13 vendredis par session parlementaire), donc le max est 5 heures) NB : ≠ USA, le ou la député-e est soumis aux règles parlementaires (par ex contenues dans le *Standing Order 42*= la prise de parole doit être à propos, ne doit pas être répétitives, lassantes ou encore hésitantes⁷. Autre tactique : Si 3 ou 4 propositions sont programmées, il suffit de parler le plus longtemps possible sur la proposition précédant celle que l'on souhaite voir disparaître.

Exemple : LA députée Travailleuse Melanie Onn : PMB(Workers' Rights (Maintenance of EU Standards) Bill) dont le but était de préserver les droits des travailleurs dans l'ère post-Brexit = a été bloquée / empêchée par les Cons (David Nuttal) qui ont discuté la proposition précédente sur les radio pendant 4 heures : the Broadcasting (Radio Multiplex Services) Bill, qui avait pour objectif de s'assurer que les petites stations de radio pouvaient être trouvées sur les radio numériques which aims to ensure that small radio stations can be found on digital radios.

Autre exemple : 2/12/2005 : Proposition de loi de la députée Conservatrice Anne McIntosh (Criminal Law (Amendment) Protection of Property Bill) qui en substance aurait permis aux propriétaires d'habitations et de magasins d'user de davantage de force pour se défendre contre les cambrioleurs. Le député travailliste Andrew Dismore a déclenché un filibuster de 3 heures et 17 minutes pour dénoncer ce qu'il a appelé une loi incitant à faire justice soi-même (vigilante law). En attirant l'attention des parlementaires, du public et des médias sur cet événement, le député travailliste s'assure de la mauvaise publicité de la proposition/ idée et contrôle ainsi à sa façon l'activité du gvt.

L'effet recherché est la visibilité, l'effet théâtral. Plus le filibuster est théâtral, plus il a de chance d'être repris par les médias et donc de rejallir d'une façon ou d'une autre sur l'auteur de l'interruption continue.

S'opposer à une proposition de loi très consensuelle peut également être l'occasion d'attirer l'attention de la presse ou des parlementaires pour faire passer un message idéologique.

Exemples : Christopher Chope, David Nuttal, Philip Davies ...

- Christopher Chope a bloqué une proposition de loi visant à interdire les photographies prises sous les jupes des femmes (été 2018)
- Philip Davies s'est opposé par un filibuster à la proposition de Juile Cooper= Hospital Parking Charges Bill, devait rendre gratuit le parking de l'hôpital pour les soignants (30/10/2015)
- Philip Davies a bloqué une proposition visant à empêcher les propriétaires d'expulser leurs locataires qui demandaient des travaux de rénovation de peu d'importance, 2014 (Tenancies Reform Bill).

De plus, pendant ces filibusters, on relève/observe beaucoup d'interruptions/bruit ou expression d'outrage = produisant les mêmes effets que pdt PMQs => beaucoup de retentissements donc le but recherché est atteint

⁷ irrelevance, tedious repetitions, hesitation)

De l'aveu même des auteurs : Philip Davies + Christopher Chope = ces filibusters sont l'expression de principes idéologiques : position contre le politiquement correct des PMBs, contre le Nanny state... contre la doxa progressiste mainstream.

Transition : L'interruption et l'interruption continue (filibuster) fonctionnent sur le même principe, celui d'attirer l'attention des autres parlementaires mais surtout celle du public sur des points précis qui sans l'interruption auraient certainement passé inaperçus. Il s'agit d'un message en off à visée extraparlamentaire. Par ailleurs, ce discours parallèle nous renseigne sur la fonction des députés au regard de la notion de représentation et de représentativité au sein de la Chambre des Communes lors de ces séances de PMQs / PMBs.

2.2.4. Les *MPs* : la voix du peuple

La position des *MPs*⁸ au sein du Parlement est très complexe. L'existence politique de ces derniers dépend à la fois du parti qui décide de la sélection du candidat à la députation (et cela est d'autant plus vrai, concernant les Conservateurs, depuis l'intervention accrue du siège au détriment des sections locales⁹) mais également et principalement des votes des électeurs de la circonscription du député. C'est dans cette mesure qu'il existe pour le député à la Chambre des communes une réelle confrontation des représentations. En effet, pendant les *PMQs*, le député doit œuvrer afin de donner l'impression d'unité et de cohésion, signe d'un parti fort, et en même temps il/elle doit également cultiver publiquement son appartenance à une localité, c'est-à-dire sa circonscription dont les intérêts sont parfois contraires à ceux de certaines politiques adoptées par le gouvernement; même chose lors des séances de PMBs, s'opposer à une proposition d'un membre de son parti ou soutenir une proposition contraire aux intérêts ou aux opinions de ses mandants (trustee model of representation) peut être problématique (ex : circonscription à majorité seniors). Concernant les Conservateurs par exemple, on a assisté depuis quelques décennies à une normalisation des rébellions des députés, ce qui signale l'indépendance croissante des députés au sein du groupe parlementaire (depuis les années 1990)¹⁰ et une plus grande dépendance vis-à-vis de leurs électeurs¹¹ (delegate model model of representation). Il s'agit d'un constat partagé par d'autres experts de la vie politique britannique qui ont observé que le pouvoir de l'exécutif et des *Whips* (chef de file du parti) sur les *backbenchers*¹² a diminué → EX : Christopher Chope a bloqué le vote sur une PMB concernant la sanction de la pratique du upskirting (prise photos ss la jupe des femmes) contre l'avis de son gvt qui en réaction à fait voter une loi sanctionnant cette pratique peu après l'incident.

Cette autonomisation des députés renforce la pertinence du rôle que ces derniers occupent dans un système de démocratie représentative tel que celui de Westminster ; c'est-à-dire faire entendre la voix

⁸ Pour une étude détaillée du rôle et des fonctions des *MPs* au Parlement, voir Emma Crewe, *The House of Commons: An Anthropology of MPs at Work*, op.cit.

⁹ Agnès Alexandre-Collier, « De la prise de parole et la défection à l'expulsion : les rébellions conservatrices face à la turbulence du *Brexit* », *Politique européenne*, 2021, vol. 3, n°73, p. 32-57.

¹⁰ Cowley, Philip (2017), « What makes a Tory Rebel – and what are the red lines on Brexit? », LSE Blogs, <<http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/07/03/whatmakes-a-tory-mp-rebel-and-what-are-their-red-lines-on-brexit/>>. Relations, vol. 1 (1), p. 84-105.

¹¹ Agnès Alexandre-Collier, « De la prise de parole et la défection à l'expulsion : les rébellions conservatrices face à la turbulence du *Brexit* », *Politique européenne*, 2021, vol. 3, n°73, p. 32-57.

¹² Emma Crewe, *The House of Commons: An Anthropology of MPs at Work*, op. cit., p. 130-131.

de leurs mandants et défendre leurs intérêts¹³ (que ce soit dans une perspective de trustee model ou de delegate model of representation)

Contrairement aux autres outils de contrôle du gouvernement (par exemple le *Liaison Committee*), les *PMQs* sont une plateforme où les députés ont la possibilité d'évoquer les doléances et les souhaits des électeurs de leur circonscription¹⁴. Les séances de seconde lecture des *PMBs* sont également une plateforme où les députés œuvrent pour l'intérêt de leurs mandants par leur apport législatif. C'est dans ce sens que nous pouvons dire que le/la député(e) est la voix des hommes et des femmes qui l'ont élu(e). Comme nous l'avons vu, le dispositif des *PMQs* et des *PMBs* sont très limités dans leur vocation à laisser les députés soit poser des questions au PM ou soit à présenter un grand nombre de propositions de loi. La plupart d'entre eux n'ont d'autre moyen que de faire entendre leur voix en la prenant de force. Ils ont donc recours à d'autres moyens et notamment celui d'interrompre l'opposant. L'interruption, le bruit et le désordre se font l'écho des griefs, des désaccords des mandants. Cette façon d'interagir avec l'opposant est populaire par définition. Par populaire, nous entendons qu'il s'agit là d'un mode d'interaction discursif qui trouve son origine dans le peuple ou le public en général. Dans la Grèce antique, à Athènes, le *thorubos* (le bruit, voire le vacarme de la foule lors des débats politiques) était l'expression de la souveraineté du peuple (*dèmos*). Interrompre les hommes politiques en plein débat ou faire du bruit de façon intempestive représentait une participation active et reconnue du peuple dans la vie politique¹⁵. Cette pratique est toujours observable dans nos démocraties parlementaires modernes et particulièrement pendant les *PMQs* et les *PMBs*. L'agitation (interruptions) et le désordre (filibuster car il s'agit d'un non-respect aux règles parlementaires standing order 42ou 47+ interruptions) provoqués par les députés sont l'expression populaire de la défiance, de l'indignation, et du mécontentement des personnes représentées par l'élu à la Chambre, en d'autres termes : le peuple. Par ce procédé de communication, on dénonce les discours préparés à l'avance, voire élitistes, qui se déploient de façon convenue à la Chambre. L'interruption, qu'elle soit courte ou ininterrompue est, sans conteste, un moyen plus direct, et non médiatisé (c'est-à-dire sans intermédiaire) de contrôler l'action du gouvernement au pouvoir ou celle de l'opposition¹⁶ et également de représenter le peuple. C'est dans ce sens que les notions de « vrai contrôle » (pour reprendre les mots du journaliste John Craig) et de représentation doivent être comprises, c'est-à-dire faire entendre la voix, le bruit du peuple en utilisant un mode de communication instauré par les citoyens ordinaires qui interroge directement et spontanément la responsabilité des dirigeants.

¹³ John Kane, Haig Patapan, Paul 't Hart (eds.), *Dispersed Democratic Leadership: Origins, Dynamics, and Implications: Origins, Dynamics, and Implications*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

¹⁴ Peter Bull et Anita Fetzer, « "I quote and I am not making this up": The role of quotations in the adversarial discourse of PMQs », *Political Studies Association*, 2017.

URL: <https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2017/Text.pdf>

¹⁵ Paula Cossart, Emmanuel Taïeb, « Spectacle politique et participation », *Sociétés et Représentation*, vo.1, n°31, 2011, p. 144-145.

¹⁶ On a l'habitude de tenir pour acquis que seul le gouvernement doit répondre publiquement de ses décisions lors des *PMQs*. Cependant, l'opposition est bien souvent amenée, lors de ces séances, à exposer, voire expliquer leur position ou leurs décisions. L'opposition jouit d'un statut officiel, il s'agit de la « loyale opposition de Sa Majesté », le leader de l'opposition reçoit un salaire statutaire pour cette fonction, il forme avec de proches collaborateurs le Cabinet fantôme qui lui-même est imbriqué dans un gouvernement '*in waiting*', c'est-à-dire prêt à remplacer au débotté le gouvernement au pouvoir. Lors des débats le Leader de l'opposition et les *backbenchers* de l'opposition au détour de leurs questions au Premier ministre présentent leur politique, leurs projets qui rappelés le bien pourraient être mis en œuvre à n'importe quel moment si le gouvernement venait à perdre une motion de confiance. Il s'agit bien d'une politique officielle sur laquelle il est légitime de demander des comptes, ce que font bien sûr, les députés conservateurs et le Premier ministre à travers des critiques ou parfois même des questions. Voir R. K. Alderman, *Alderman R. K.*, « *The Leader of the Opposition and Prime Minister's Question Time* », *Parliamentary Affairs*, vol. 45, n°1, 1992, p. 66-76.

【Cela ne pourrait pas se faire sans le principe fondamental de la démocratie médiatisée, faisant du député le corps et la voix de ses électeurs au niveau local. Interrompre le PM ou le Leader de l'opposition ou encore un député de l'opposition signale comme nous l'avons expliqué une dissonance, un hiatus avec les intérêts des représentés/ mandants.】

L'interruption et le filibuster (interruption non interrompue) sont souvent perçus comme des outils d'obstruction (et ce à juste titre), c'est-à-dire qu'ils empêcheraient d'avancer ou de progresser vers un vote, c'est-à-dire vers un changement ou empêcheraient les débats sur l'action du gvt d'avancer limitant ainsi l'obligation du PM à justifier ses actions/décisions. Cependant, ces interruptions pourraient tout aussi bien être perçues comme des instruments créant une dynamique précisément dans le contrôle de l'action gvtale et de la représentativité/tation des députés.