

LA PRESIDENCE
DES ASSEMBLEES
PARLEMENTAIRE
NATIONALES

ETUDE COMPARATIVE MONDIALE

LA PRESIDENCE
DES ASSEMBLEES
PARLEMENTAIRE
NATIONALES

ETUDE COMPARATIVE MONDIALE

Georges Bergounous

Union interparlementaire
Genève
1997

@ Union interparlementaire 1997

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est mis en vente, à condition qu'il ne soit prêté, revendu ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

ISBN 92-9142-029-8

Publié par

L'UNION INTERPARLEMENTAIRE

B.R 438

1211 Genève 19

Suisse

*Mise en page, impression et reliure par Sadag Imprimerie» Bellegarde, France
Couverture conçue par Aloys Robellaz, Les Studios Lolos, Carouge, Suisse*

Table des matières

PRESENTATION.....	ix
PREFACE.....	xi
REMERCIEMENTS.....	xiii
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : LE STATUT DE LA PRESIDENCE	
I. LE MANDAT DU PRESIDENT.....	6
1. La désignation du Président.....	6
a) Le choix du Président.....	9
b) Le moment de la désignation du Président.....	14
c) Les modalités de l'élection du Président.....	17
2. Le déroulement du mandat du Président.....	28
a) Une installation marque l'entrée en fonction du Président.....	28
b) La durée du mandat du Président coïncide généralement avec celle de rassemblée qu'il préside.....	31
c) L'interruption du mandat du Président résulte rarement de la volonté de l'assemblée.....	33
II. LA SITUATION DU PRESIDENT.....	38
1. La situation du Président dans l'assemblée.....	38
a) La primauté du Président est unanimement reconnue.....	38
b) Le Président jouit d'une situation matérielle privilégiée.....	40
2. La situation du Président en dehors de l'assemblée.....	43
a) Le rang protocolaire élevé du Président a des incidences institutionnelles.....	43
b) Le Président assure généralement la représentation de l'assemblée au niveau international.....	48

DEUXIEME PARTIE : LES FONCTIONS DE LA PRESIDENCE

I. LA PRESIDENCE DE L'ASSEMBLEE,

INSTITUTION.....	si
1. La direction administrative de l'assemblée.....	51
a) La nomination du Secrétaire général et l'organisation des services.....	52
b) L'élaboration et l'exécution du budget de l'assemblée.....	56
2. L'organisation du travail parlementaire.....	58
a) La répartition du travail. Quel rôle joue le Président dans la composition, la présidence et la saisine des commissions ?.....	58
b) La préparation des débats.....	63

II. LA PRESIDENCE DE L'ASSEMBLEE,

CORPS DELIBERANT.....	70
1. La direction des débats.....	71
a) Le Président est-il maître de l'organisation de la séance ?.....	73
b) Le Président est-il maître des interventions orales ?.....	79
c) Le Président a-t-il la maîtrise du texte en discussion ?.....	83
d) Le Président a-t-il la maîtrise des votes ?.....	84
e) Le Président est-il maître du règlement ?.....	86
2. La participation aux débats.....	88
a) Le Président peut-il prendre la parole dans le débat ?.....	88
b) Le Président peut-il exercer le droit d'initiative ?.....	90
c) Le Président peut-il intervenir dans les procédures de contrôle ?.....	90
d) Le Président est-il conduit à voter ?.....	91
3. Le suivi de la loi.....	93
a) Le Président authentifie-t-il les comptes rendus des débats et les textes adoptés ?.....	93
b) Le Président intervient-il dans les procédures de promulgation ou de contrôle de constitutionnalité ?.....	94

TROISIEME PARTIE : LA PLACE DE LA PRESIDENCE DANS LES INSTITUTIONS

I. LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE.....	99
1. L'exercice individuel ou collégial de la présidence.....	99
a) L'absence ou la présence d'un organe collégial affecte le rôle du Président dans le fonctionnement de l'assemblée.....	100
b) ... mais ne conduit pas à elle seule à un exercice individuel ou collégial de la présidence.....	103
2. Le caractère arbitral ou engagé de la fonction présidentielle.....	105
3. De quelques aspects sociologiques de la fonction.....	109
II UN ESSAI DE TYPOLOGIE DES PRESIDENCES D'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE.....	m
1. Les fonctions de Speaker ont une origine historique commune.....	112
2. Le modèle britannique est une tradition constante des pays du Commonwealth.....	113
3. Existe-t-il un modèle américain ?.....	114
4. L'unité d'un modèle d'Europe continentale.....	117
5. Les caractéristiques de la présidence dans les régimes socialistes.....	119
6. Les particularités de la présidence des assemblées parlementaires dans les pays en voie de développement.....	121
7. La présidence des secondes chambres présente-elle une spécificité ?.....	123
8. Existe-t-il un modèle type de Président d'assemblée parlementaire ?.....	125
CONCLUSION.....	127
ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE.....	129

Présentation

L'un des buts de l'Union interparlementaire est d'oeuvrer au raffermissement des institutions représentatives. Elle s'emploie à cette tâche de multiples façons et notamment en publiant des études comparatives et analytiques sur le fonctionnement du Parlement.

Périodiquement l'Union interparlementaire réalise des monographies spécialisées sur divers aspects de la vie parlementaire ou en confie la rédaction à d'éminents experts. La première étude de ce type a été entreprise à la fin des années 50 lorsque l'Organisation a lancé une enquête internationale sur l'institution parlementaire. Le résultat de cette enquête est paru en 1960 sous la forme d'une vaste étude comparative intitulée "Parlements". De nouvelles éditions révisées et augmentées de cet ouvrage ont été publiées jusqu'en 1986.

La publication de nouvelles éditions a ensuite été remise en question par l'accroissement du nombre des Parlements nationaux — qui est passé de 59 en 1960 à 179 en 1996 — et par l'évolution rapide de leurs structures et méthodes de travail requérant des mises à jour constantes. Fort heureusement, de nouvelles possibilités ont été offertes par l'avènement et la vulgarisation des technologies informatiques. Les organes directeurs de l'Union interparlementaire ont donc décidé de remplacer cette publication par une banque de données complétée par une série de monographies.

C'est ainsi que l'Union interparlementaire a d'abord créé une banque de données baptisée PARLINE—Parlements en ligne. Elle comprend actuellement quatre modules contenant des informations sur les Parlements, le système électoral, les résultats des dernières élections législatives et la présidence des Parlements. D'autres modules viendront s'y ajouter progressivement. A terme, PARLINE sera suffisamment exhaustive pour constituer un outil universel de recherche et d'information donnant accès à plusieurs strates de données sur le rôle, la structure et le fonctionnement de tous les Parlements nationaux du monde. D'ores et déjà, PARLINE peut être consultée sur Internet à travers le site Web à l'adresse électronique <http://www.wapu.org>.

La présente publication est la première étude d'une série de monographies élaborée à partir des informations contenues dans PARLINE. Rien de plus logique qu'elle traite de la présidence des Assemblées représentatives. En effet, les Présidents des Assemblées parlementaires nationales tiennent une place prépondérante au sein des Parlements qui ne pourraient fonctionner sans eux. Dans la plupart des pays, ils occupent les premiers rangs de la hiérarchie étatique et la Constitution les investit de prérogatives importantes. La diffusion d'un ouvrage comparatif sur ce thème permet de mieux faire connaître la fonction présidentielle, non seulement aux Parlements des autres pays, mais encore aux universités et instituts de recherche, aux journalistes et également

à tous ceux qui s'intéressent aux divers aspects du développement et fonctionnement des systèmes politiques.

Les grandes sections, que comporte cette monographie, ont été conçues de manière à présenter l'essentiel des données de façon concise afin de faire ressortir les similitudes et les différences significatives entre les divers systèmes parlementaires.

Cette étude n'aurait pas pu être menée à bien sans le concours, la diligence et le zèle de tous ceux qui ont collaboré à sa préparation; en premier lieu, les Secrétaires généraux et le personnel de nombreux Parlements qui ont apporté une contribution indispensable à son élaboration et à son exactitude en procurant la plupart des données de base. Qu'ils en soient tous chaleureusement remerciés.

Tous ceux, en particulier les membres du Comité d'experts de l'Union, qui, par l'aide et Les conseils pertinents qu'ils ont prodigués à l'auteur, ont contribué à la préparation de cette monographie trouveront ici l'expression de la gratitude de l'Union interparlementaire.

De vifs remerciements s'adressent tout particulièrement à Michel Ameller — Secrétaire général honoraire de l'Assemblée nationale française, membre du Conseil constitutionnel français, et auteur du premier ouvrage comparatif sur les Parlements — qui a apporté un soutien sans réserve à l'accomplissement de ce projet

L'Union interparlementaire avait confié cette étude à Georges Bergougous — administrateur à l'Assemblée nationale française actuellement chef du service juridique du Conseil constitutionnel français. Il a parfaitement honoré le mandat qui lui avait été donné, en produisant un ouvrage de qualité remarquable. Nul doute que nombreux seront ceux qui, tant parlementaires que spécialistes de droit constitutionnel, trouveront intérêt à sa lecture.

Pierre Cornillon
Secrétaire général

Préface

Pour avoir servi la République aux côtés de sept Présidents d'Assemblée successifs, qu'il me soit permis de me réjouir que l'Union interparlementaire ait entrepris la publication de monographies sur l'organisation et le fonctionnement des Parlements en commençant par la "Présidence des Assemblées". Les chercheurs, universitaires, étudiants, mais aussi toutes les personnes qui s'intéressent à la vie de la Cité — et pourquoi pas le grand public ? — trouveront dans cet ouvrage spécialisé une mine de renseignements inégalable, résultant d'une documentation fournie par les Parlements de 117 pays.

Pour avoir—déjà sous l'égide de l'Union interparlementaire — élaboré jadis une étude comparative sur les Parlements dans le monde, et avoir mesuré toutes les difficultés de ce genre de travail, qu'il me soit permis de féliciter l'auteur du présent ouvrage. Le droit comparé est une discipline pleine d'embûches, en commençant par celle des langues, des mots apparemment analogues ne recouvrant pas toujours les mêmes concepts. Une seconde difficulté réside dans l'extrême diversité des cultures parlementaires, les unes plongeant leurs racines au tréfonds de l'histoire, alors que d'autres sont à peine naissantes. Elles ne se prêtent donc pas facilement à des rapprochements rationnels. Et la personnalité même des hommes et des femmes qui remplissent les fonctions de Président amplifie dans nombre de cas les spécificités inhérentes à telle ou telle Assemblée.

Georges Bergounous s'est joué avec bonheur de tous ces obstacles pour nous offrir une synthèse qui met en valeur les aspects fondamentaux du sujet traité. A travers les descriptions affinées qui émaillent le présent ouvrage à propos des procédures, des pouvoirs, des styles différents des personnalités en cause, le lecteur découvrira en effet que le Président d'une Assemblée est un acteur essentiel des démocraties parlementaires. Investi de ses responsabilités, partout il a tendance à s'identifier à la charge qui lui incombe, partout il s'efforce de rendre plus efficaces les prérogatives dévolues à son Assemblée, quitte à braver parfois le Pouvoir exécutif si le besoin s'en fait sentir.

Mais ce qui fonde encore plus le caractère "universel" de la fonction, à travers les pays et les régimes parlementaires les plus variés, c'est le souci constant de chacun d'assurer la protection de la minorité dans l'exercice de son mandat et, au bout du compte, la garantie des droits de l'homme.

Des observateurs ont pu prétendre, au vu de certaines dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires apparemment restrictives, que les Présidents de certaines Assemblées "n'existent pas". Le présent ouvrage administre la preuve du contraire et démontre que ces Présidents non seulement existent et donnent notamment à chaque élu le droit de s'exprimer, mais qu'ils peuvent en outre être à l'origine d'initiatives ou d'orientations bénéfiques pour l'image de l'ensemble de la représentation parlementaire et le développement de la démocratie à travers le monde.

Michel AMELLER
Secrétaire général honoraire
de l'Assemblée nationale française
Membre du Conseil constitutionnel

Remerciements

La réalisation de cette monographie n'aurait pas pu être menée à bien si elle n'avait reposé sur l'exploitation d'une source d'information d'une richesse incomparable constituée par les réponses de 117 pays au questionnaire adressé par l'Union interparlementaire à tous les Parlements du monde.

A cet égard, qu'il soit permis à l'auteur de s'associer pleinement à l'ensemble des remerciements formulés par M. Pierre Cornillon et destinés à tous ceux qui ont apporté leur aide et leur soutien à l'aboutissement de cette étude.

L'auteur n'aura garde également d'oublier ici le Secrétariat général de l'Union interparlementaire et spécialement M. Anders B. Johnsson, auprès duquel il a toujours trouvé un chaleureux accueil et des conseils avisés.

INTRODUCTION*

Lieux par excellence du débat politique, de l'expression et de la confrontation des opinions et des affrontements partisans des élus de la nation, les assemblées parlementaires nationales ne pourraient délibérer utilement, de manière ordonnée, en respectant tout à la fois le droit légitime de l'opposition à s'exprimer et celui de la majorité, par delà des manoeuvres d'obstruction, de faire adopter son programme si une autorité régulatrice n'en assurait pas, par son arbitrage, le fonctionnement régulier. Telle est la raison d'être d'une présidence, aussi ancienne que les assemblées elles-mêmes, tant son existence est directement commandée par les exigences du débat parlementaire.

Toutefois, la reconnaissance d'une autorité, d'une direction, par un corps composé d'égaux, de pairs, historiquement dépositaire sinon détenteur de la souveraineté peut sembler paradoxal. C'est pourquoi les assemblées révolutionnaires françaises, soucieuses de ne pas établir d'inégalités entre les représentants de la nation et craignant de donner trop d'influence et de prestige à son occupant ne confiaient la présidence à l'un d'entre eux que pour quinze jours. Quant au Speaker britannique, comme son nom l'indique, c'est d'abord comme porte-parole de la Chambre auprès du monarque que son rôle s'est affirmé.

Par la suite, la fonction présidentielle a évolué. En France, malgré les soubresauts constitutionnels du XIX^{ème} siècle qui se traduisirent parfois par une mise en tutelle des assemblées auxquelles le droit de choisir leur Président fut retiré, les mécanismes parlementaires se mirent cependant en place et s'affermirent. Le bicamérisme fut consacré et si la présidence des assemblées, dont la durée fut portée à une session annuelle s'effaça parfois derrière le Bureau des chambres, véritable organe directeur collégial, elle s'efforça, quoique toujours occupée, selon l'expression d'Eugène Pierre¹, par des "personnages politiques", de demeurer impartiale. "Un Président qui descend dans l'arène, fait en même temps descendre l'Assemblée et le régime parlementaire" a

* Il est rappelé que tous les mots masculins concernant les diverses fonctions exercées au sein des Parlements doivent être entendus comme se référant à des femmes autant qu'à des hommes. (Note de l'éditeur.)

¹ E. Pierre. Traité de droit politique, électoral et parlementaire. Paris. 1914. p. 473.

écrit P. Deschanel². La présidence acquit ainsi les principales caractéristiques qui sont encore les siennes aujourd'hui, l'allongement de son mandat dans la Constitution de la cinquième République venant conforter son autorité.

Au Royaume-Uni, dans un premier temps, le Speaker perdit son indépendance et devint un instrument de la Couronne qui le rémunérait, mais l'influence de la Chambre des Communes s'accroissant, il se trouva progressivement soustrait à la domination royale pour redevenir l'homme de la Chambre, courant alors le risque de devenir l'enjeu des luttes partisans. C'est finalement au cours du siècle dernier que le Speaker acquit ses caractéristiques modernes d'impartialité absolue, son renoncement à toute affiliation politique constituant le gage de son autorité.

Aux Etats-Unis, les Pères fondateurs transposèrent le modèle britannique du Speaker, mais tel qu'il était encore à la fin du XVIII^e⁶ siècle, c'est-à-dire celui d'un leader politique affirmant l'autorité de la Chambre des Communes face à l'Exécutif. Système bipartisan et séparation rigide des pouvoirs firent le reste. Le Président se confondit avec le chef de la majorité, comme c'est encore le cas aujourd'hui. Son influence atteignit son apogée à la fin du siècle dernier et au début de celui-ci, au cours de la période dite du "Gouvernement congressionnel" quand, présidant la puissante Commission du Règlement ("Rules Committee"), il contrôlait également les nominations au sein des commissions et selon les termes de Ph. Laundy³ faisait figure d'autocrate. En 1910, en réaction contre l'autoritarisme du Speaker Cannon, il fut ainsi dépossédé de certains de ses pouvoirs tout en conservant une forte influence et en demeurant le véritable chef de la majorité, traits caractéristiques qu'il a perpétués de nos jours. Parallèlement, tandis que le Speaker de la Chambre des représentants était transposé du modèle anglais, la présidence du Sénat, assemblée représentant à égalité les Etats fédérés, fut confiée par la Constitution elle-même au Vice-Président des Etats-Unis.

Les 179 Parlements nationaux existant dans le monde, dont 135

¹ P. Deschanel. Préface thèse H. Ripert. La présidence des assemblées politiques. Paris. 1908. p. XVIII cité par Y. Daudet. La présidence des assemblées parlementaires françaises. PUF. 1965. p. 3.

³ Ph. Laundy. Les Parlements dans le monde contemporain. Payot. 1989. p. 80.

représentés au sein de l'Union interparlementaire, sont également dotés d'une présidence s'inspirant très souvent de ces trois modèles, adaptés à leurs exigences institutionnelles et politiques, et constituant dans de nombreux cas le seul organe du Parlement mentionné dans la Constitution.

Le terme même de présidence est toutefois susceptible de recouvrir plusieurs réalités différentes. Un clivage traditionnel oppose les "présidences collégiales", composées d'un Bureau représentatif des diverses sensibilités politiques s'exprimant au sein de l'assemblée, dont le Parlement français offrirait le modèle et les présidences individuelles, dont les titulaires sont seuls garants de l'indépendance et des privilèges de la chambre, et qui trouveraient dans le Speaker de Westminster un exemple inégalé.

Une telle présentation doit cependant être nuancée et certaines ambiguïtés terminologiques levées. L'existence au sein d'une assemblée d'un organe collégial, quelle que soit son appellation, même doté de larges pouvoirs de direction et d'administration ne signifie pas que la présidence de l'assemblée elle-même soit collégiale. De nombreuses fonctions sont en effet assurées par le seul Président ou, s'agissant de la direction des débats, par celui qui le remplace au fauteuil, et échappent ainsi à cet organe, tandis que ce dernier peut être appelé à remplir des tâches, notamment d'administration, qui ne relèvent pas nécessairement de la présidence. En revanche, sans qu'elles soient réunies institutionnellement au sein d'un organe constitué de la chambre, des personnalités autres que le seul Président peuvent participer à la direction du travail de l'assemblée. Ainsi en va-t-il souvent, dans les Parlements anglo-saxons, du "leader de la Chambre", en fait leader de la majorité, dont le rôle est décisif en ce qui concerne l'établissement de l'ordre du jour.

Dès lors, s'intéresser à la présidence des assemblées parlementaires nécessite de donner à cette expression un sens fonctionnel autant que structurel. Il s'agit de s'interroger sur la fonction présidentielle, la place et les compétences de son titulaire, tant naturellement au sein de l'Assemblée qu'en dehors d'elle. Le terme de présidence est toutefois préférable à celui de Président, dans la mesure où, par delà son titulaire, il désigne une institution plutôt qu'une personne et du fait que nombre de ses compétences, relatives le plus souvent à la séance publique,

peuvent être remplies par d'autres que le Président lui-même. Quant au rôle d'un éventuel organe collégial, c'est dans le cadre de sa participation à la fonction présidentielle qu'il doit être étudié.

La notion d'assemblée parlementaire nationale appelle moins de précisions. Elle recouvre celle d'assemblée politique exerçant seule ou non, le pouvoir législatif, ce qui exclut les organes consultatifs ou de conseil, quel que soit leur mode de désignation ainsi que les assemblées locales. Elle exclut également, quoiqu'il s'agisse d'assemblées politiques, les Parlements des Etats fédérés qui ne regroupent pas les élus de la nation.

C'est dans cet esprit qu'a été élaboré sous l'égide de l'Union interparlementaire un questionnaire détaillé sur la présidence des assemblées parlementaire nationales, adressé au début de l'année 1995 à 238 chambres. Dix-huit mois plus tard, 150 d'entre elles avaient répondu, fournissant une documentation et un support à la réflexion inégalables pour l'élaboration sur ce sujet d'une monographie qui s'attachera à définir le statut de la présidence puis ses fonctions avant de tenter de déterminer sa place dans les institutions.

PREMIERE PARTIE LE STATUT DE LA PRESIDENCE

Si l'institution même d'une présidence au sein des assemblées délibérantes est ressentie comme une nécessité, le fondement juridique de son existence est toutefois très variable. Il arrive que celle-ci ainsi que les conditions de sa désignation, voire la définition de ses fonctions soient prévues par la Constitution elle-même avec une certaine précision. Il en est ainsi, par exemple, de la Bulgarie, de la Grèce ou de la Slovaquie et d'une manière générale dans les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est. Parfois, seule son existence est mentionnée sans que la Constitution entre dans le détail de ses compétences ou des modalités de sa désignation. C'est le cas de la Constitution française qui se borne à énoncer que le Président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature et celui du Sénat après chaque renouvellement partiel et qui, si elle évoque les Présidents des assemblées à maintes reprises, s'agissant de leurs fonctions extérieures au Parlement, est en revanche muette sur leurs fonctions internes. C'est aussi le cas de la Constitution allemande qui prévoit que le Bundestag élit son Président, les vice-présidents et les secrétaires et que le Bundesrat élit son Président pour un an. Elle précise en outre que le Président du Bundestag est chargé de veiller à la sûreté et d'exercer les pouvoirs de police au sein de l'assemblée et qu'aucune perquisition ne peut être effectuée sans son autorisation. Aux Etats-Unis, la Constitution se limite à prévoir que la Chambre des représentants élit son Speaker et que le Sénat, présidé par le Vice-Président des Etats-Unis, choisira aussi un Président *pro tempore*. En Italie, la Constitution dispose que chaque chambre élit parmi ses membres le Président et le Bureau de la présidence. Dans d'autres pays, l'existence de la présidence n'est même pas mentionnée, soit que le pays ne dispose pas de Constitution écrite — c'est le cas au Royaume-Uni où cela ne retire rien, loin s'en faut, à l'autorité du Speaker — soit que la Constitution soit effectivement muette à son égard, notamment lorsqu'il s'agit d'un texte transitoire.

D'une manière générale, les règles relatives à la présidence, son mode de désignation et ses fonctions sont déterminées dans le règlement intérieur des chambres ("Standing Orders"). Ces règlements déterminent

notamment, en général avec une grande précision, les modalités de désignation du Président, du moins lorsque celui-ci est élu : capacité de la chambre avant L'élection, date de l'élection, procédure de vote, et majorité requise. En revanche, lorsque la désignation du Président procède d'une nomination, les règles sont alors le plus souvent définies par un texte relatif à l'organisation des pouvoirs publics tels que la Constitution ou une loi organique.

Quant aux compétences et aux fonctions de la présidence, quel que soit le mode de désignation retenu, ce sont essentiellement les règlements des chambres qui les définissent, même si une part non négligeable de leurs attributions est de nature coutumière.

I. Le mandat du Président

La désignation du Président, tâche qui incombe généralement à la chambre qu'il préside est un des premiers actes d'une nouvelle législature. Une fois le Président installé, son mandat se déroule le plus souvent au rythme de la vie de l'assemblée qu'il préside.

1. La désignation du Président

Il paraît *a priori* logique que des assemblées délibérantes, composées d'élus, soient maîtresses de leur organisation et au premier chef puissent librement décider du choix de leurs Présidents. Il n'en a pas toujours été ainsi même si dès le XIV^{ème} siècle, les membres de la Chambre des Communes ont choisi leur Speaker avant que ce dernier ne devienne un instrument de la Couronne puis ne conquière définitivement son indépendance. De nos jours, quelques assemblées sont encore présidées par des Présidents qu'elles n'ont pas choisis. Il s'agit pour l'essentiel de chambres hautes — comme la Chambre des Lords — dans lesquelles le Président est soit désigné par le chef de l'Etat, soit élu par une instance autre que l'assemblée considérée; cette dernière situation se rencontre dans les assemblées présidées par le Vice-Président de l'Etat, élu en même temps, et selon les mêmes modalités que le Président de l'Etat lui-même.

Ces exceptions mises à part, le principe est aujourd'hui et quasiment partout celui de l'élection par l'assemblée de l'un de ses membres au fauteuil de la présidence. C'est le cas dans près de 95% des chambres tandis que pas plus d'une dizaine d'assemblées ne choisissent pas leur

Président. Quels que soient le régime politique ou la situation géographique des pays concernés, le système de partis politiques, les règles internes de procédure et les usages et coutumes de leurs Parlements; quel que soit en définitive, au sein des institutions, le rôle effectif et la place des assemblées, celles-ci sont donc maîtresses de leur choix.

En outre, lorsque le Président est élu par l'assemblée qu'il préside, il Test par la chambre tout entière et non par un organe interne à celle-ci. Il en procède donc directement, ce qui renforce sa légitimité. Tout au plus dans certains Parlements, l'élection doit-elle être ensuite approuvée ou confirmée par une instance extérieure, mais cette situation est assez rare et ne constitue plus généralement qu'une survivance historique d'une époque où cette confirmation n'était pas de pure forme, comme c'est le cas au Royaume-Uni où le Speaker doit recevoir l'approbation royale. Il en va de même à la Barbade ou en Nouvelle-Zélande où cette approbation est donnée par le Gouverneur général. Le Président du Sénat de Thaïlande ou celui du Parlement de Tuvalu doivent également voir leur élection confirmée par le chef de l'Etat tandis que celle du Président de l'Assemblée nationale du pouvoir populaire de Cuba doit l'être par la Commission électorale nationale.

Pour constituer la règle générale, l'élection par l'assemblée elle-même n'est cependant pas systématique. Le Président peut être soit élu par un autre corps électoral, soit nommé.

L'élection par un autre corps que l'assemblée délibérante est le cas des Présidents de chambres hautes qui tiennent cette fonction de leur mandat de Vice-Président de l'Etat, lorsque celui-ci leur est confié directement — ou quasi directement — par le peuple, comme c'est le cas aux Etats-Unis, mais également en Argentine, en Bolivie ou en Uruguay. En Inde, le Président de l'Union indienne et le Vice-Président, qui est de droit Président du Rajya Sabha, sont élus par les deux chambres du Parlement réunies. Sans qu'il s'agisse d'une procédure comparable, la présidence du Bundesrat autrichien procède également d'une désignation par les électeurs. Cette présidence est en effet assurée pour six mois par le délégué placé en tête de la liste des représentants de chaque délégation des Länder élue par leur Landtag, la rotation semestrielle entre les Länder s'opérant par ordre alphabétique.

En second lieu, et même si cette procédure de désignation a tendance

à devenir de plus en plus marginale, certains Présidents d'assemblée ne sont pas élus mais nommés. Il s'agit le plus souvent, là encore, d'un héritage de l'Histoire, comme à la Chambre des Lords qui est présidée es qualités par le Lord Chancelier, membre du Gouvernement, nommé par la Couronne, qui perd cette présidence s'il vient à perdre cette qualité. De même, au Sénat du Canada, le Président est nommé, et susceptible d'être révoqué, par le Gouverneur général. Récemment encore, le Président de la Première Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas — qui est en fait une seconde chambre — était nommé par le souverain. La nomination par le chef de l'Etat peut également être la conséquence d'une certaine dépendance de la chambre à l'égard de l'Exécutif. Ainsi, en Jordanie, où l'ensemble des sénateurs sont nommés par le Roi, le Président du Sénat l'est aussi.

On doit enfin évoquer ici le cas des séances conjointes des assemblées dans les Parlements bicaméraux. La désignation du "Président du Parlement" leur échappe en effet, les règles constitutionnelles ou réglementaires précisant par qui est assurée cette présidence. Toutes les situations peuvent se rencontrer. Il s'agit parfois d'une présidence conjointe du Président de la chambre basse et de celui de la chambre haute, comme c'est le cas aux Etats-Unis, mais également en Belgique, à Grenade, au Lesotho et aux Philippines — où le plus âgé dirige les débats — ou à Belize. Le plus souvent, la Constitution ou les règles internes déterminent si cette fonction revient à l'un ou à l'autre sans qu'il soit possible d'en dégager des principes de sciences politiques ou de droit constitutionnel précis. Par exemple, lorsque le Président de la seconde chambre est le Vice-Président de l'Etat, il est appelé à présider la réunion des deux chambres en Argentine, en Bolivie ou en Uruguay, mais on a vu que ce n'était pas le cas aux Etats-Unis, et en Inde cette présidence revient non au Président du Rajya Sabha, Vice-Président de l'Union indienne, mais à celui du Lok Sabha. De même, si dans les Constitutions les plus récentes, la présidence revient plutôt au Président de la chambre basse, comme c'est le cas en Croatie, en Espagne, en Pologne, ce n'est pas le cas en Roumanie, où la présidence revient tour à tour au Président de la Chambre des députés et à celui du Sénat, ou en Fédération de Russie où elle résulte d'un accord entre les Présidents.

D'une manière générale, en Amérique latine, la présidence des deux

chambres réunies revient au Président du Sénat; c'est le cas à Antigua-et-Barbuda, en Argentine, en Bolivie, au Brésil, au Chili, en Colombie, au Paraguay, en Uruguay ou au Venezuela, alors qu'en Europe, cette présidence est en général confiée au Président de la Chambre basse comme en Allemagne, en Croatie, en France, en Irlande, en Italie, en Pologne ou en Suisse. A noter que la présidence du Parlement réuni est indépendante du rang protocolaire tenu par chacun des Présidents. Ainsi, en France, alors que le Bureau du Congrès du Parlement est celui de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat est protocolairement placé avant celui de l'Assemblée. Il en va de même en Allemagne ou en Inde.

Enfin, il arrive que la présidence du Parlement procède d'une alternance entre les Présidents de chacune des assemblées. Il en va ainsi en Afrique du Sud, où est opérée une rotation mensuelle, en Autriche ou en Roumanie, comme cela vient d'être signalé.

Quoiqu'il en soit, il importe de noter la faible fréquence, de manière générale, et partant, le nombre réduit de compétences des réunions conjointes des assemblées. Il s'agit certes de moments solennels, destinés, par exemple, à procéder à l'élection du chef de l'Etat ou à modifier la Constitution, mais par principe, rares et peu ou pas destinés au débat législatif. Les tâches de "Président de Parlement" sont à cet égard assez spécifiques et différentes de celles du Président dans son assemblée.

a) Le choix du Président

Le Président est généralement choisi au sein de l'assemblée

Lorsque les assemblées choisissent elles-mêmes leur Président, elles l'élisent le plus généralement parmi leurs membres, solution qui paraît liée à l'indépendance du pouvoir législatif. Toutefois, il existe des exceptions, et on constate dans de nombreux pays d'influence britannique que la possibilité a été laissée de choisir le Président, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de l'assemblée, pourvu qu'il remplisse les conditions exigées pour y être élu. Il en va ainsi à la Chambre des représentants d'Antigua-et-Barbuda, à Belize, à l'Assemblée nationale du Botswana, à l'Assemblée de la Dominique, à l'Assemblée nationale

du Kenya, au Sénat du Lesotho, à la Chambre des représentants de Malte, à l'Assemblée nationale de Saint-Kitts-et-Nevis ou au Parlement du Zimbabwe. Il est vraisemblable que ces pays ont été mus par la volonté d'autoriser le plus large choix possible du Président de leurs assemblées en permettant aux parlementaires de le désigner en dehors d'eux. On doit ici noter le cas exceptionnel de la Zambie où le choix de Président en dehors de l'Assemblée nationale n'est pas une possibilité mais une obligation, la personne désignée devant toutefois remplir les conditions exigées pour être élue député.

Lorsque le Président n'est pas élu par l'assemblée elle-même mais est, soit élu par un autre corps électoral, soit nommé, son appartenance à l'assemblée, au moment de sa désignation est évidemment moins justifiée et pourrait même constituer une contrainte. Aussi bien n'est-elle pas exigée. Ainsi n'est-il pas demandé au Vice-Président des Etats-Unis, Président de droit du Sénat, d'être sénateur mais seulement de réunir les conditions d'éligibilité à la présidence des Etats-Unis, par exemple, d'être âgé de trente-cinq ans au moins. De même, il n'est pas nécessaire d'être déjà membre de la Chambre des Lords pour être nommé Lord Chancelier. On en devient membre à l'occasion de sa nomination.

Reste à déterminer comment sont choisis les Présidents lorsqu'ils sont élus par les assemblées en leur sein. D'une manière générale, le principe est que tout membre de l'assemblée peut être candidat. Les exceptions à cette règle sont très rares et correspondent à des situations très particulières. Ainsi, en Suisse, les Présidents du Conseil national et du Conseil des Etats ne sont pas rééligibles, et au Conseil des Etats, pour assurer une alternance des cantons, le second député élu dans le canton du Président sortant ne peut pas être élu. Au Liban, du fait de la répartition des charges de l'Etat en fonction des confessions religieuses, le Président du Parlement doit être musulman chiite et donc seul un député de cette confession peut être élu. En revanche, si tous les membres d'une assemblée peuvent se porter candidat, il arrive assez souvent que ces candidatures doivent être appuyées, ou présentées par certains membres ou certains organes de l'assemblée. Ainsi, en Afrique du Sud, les candidatures doivent-elles être présentées par deux membres au moins, en Lituanie, par un dixième de la Chambre au moins, au Sénat de Pologne, par au moins dix sénateurs, au Sénat de Thaïlande par au

moins cinq sénateurs, en ex-République yougoslave de Macédoine et en Slovénie, par une commission spécialisée ou par au moins respectivement dix ou vingt députés. Les présentations par un organe spécialisé sont aussi la règle, au Viet Nam, où le candidat à la présidence est présenté par une commission ou en Chine, où il Test par le Présidium de l'Assemblée populaire nationale. Enfin, il arrive assez souvent que ce rôle incombe aux partis eux-mêmes ou à certaines de leurs structures spécialisées. Ainsi, à la Chambre des représentants des Etats-Unis, les candidats sont présentés par les caucuses des deux grands partis. Au Cameroun, au Pérou, en Roumanie, et de fait, en France, ils le sont par les groupes politiques. En Hongrie, la candidature est proposée par le doyen d'âge, sur la base d'une motion des leaders des partis.

Le dépôt d'une candidature formelle n'est pas toujours exigé

Pour autant on doit souligner que dans un grand nombre de pays, il n'est pas exigé le dépôt d'une candidature formelle pour être élu⁴. Il n'est pas possible d'établir une typologie des pays exigeant ou non une telle formalité. Ils se rencontrent sous toutes les latitudes, sous tous les régimes politiques et dans toutes les zones d'influence parlementaires : américaine, britannique, française. Ainsi, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, mais aussi Nauru, Samoa, la Thaïlande n'exigent pas qu'il soit procédé au dépôt formel d'une candidature alors que cette formalité est requise en Irlande, en Islande, au Portugal, en République tchèque, mais aussi au Népal, au Pérou, au Togo, à Tuvalu pour ne citer que ces exemples. On pourrait tout au plus souligner que les pays de la vieille Europe ayant une forte tradition parlementaire sont majoritairement moins enclins à exiger une candidature formelle, cette exigence caractérisant en revanche une majorité de pays ayant plus récemment institué des institutions parlementaires. En réalité, peu de textes réglementaires régissent la matière de la candidature à la présidence des assemblées, qui obéit essentiellement à des coutumes et des pratiques. On sait qu'au Royaume-Uni, le Speaker sortant auquel s'attache une grande réputation

⁴ Au Canada, on rencontre même la situation inverse. Il appartient à celui qui désire ne pas être élu de le faire savoir explicitement au Greffier de la Chambre des Communes avant l'élection. Au Danemark, aucun membre ne peut décliner l'élection sans l'accord du Folketing.

d'impartialité et de neutralité, est logiquement le seul candidat et est naturellement réélu. En Allemagne, le candidat présenté par le parti numériquement le plus important est en fait le seul candidat.

L'appartenance du Président à la majorité, pour être habituelle, n'est pas systématique

Une telle remarque conduit à s'interroger sur le lien entre l'élection à la présidence de l'assemblée et l'appartenance à la majorité, la notion de majorité étant en elle-même difficile à cerner et devant préalablement être précisée. S'agit-il de la majorité interne à l'assemblée, ou de celle qui soutient le Gouvernement ou le Président, lesquelles ne coïncident pas nécessairement. Par exemple, un Vice-Président des Etats-Unis peut appartenir politiquement à la minorité sénatoriale. A l'inverse, dans un régime parlementaire, le Président de la seconde chambre peut être dans l'opposition au Gouvernement et à la majorité qui le soutient dans la première chambre. Enfin, dans des régimes parlementaires non majoritaires, comme la Belgique, l'Italie, le Président de la Chambre peut avoir appartenu à une majorité disparue en cours de législature et se retrouver dans l'opposition. Il peut même, aux termes d'accords entre les partis ne pas appartenir à la majorité. Ces réserves étant faites, on constate que le plus généralement le Président appartient à la majorité, mais cette situation recouvre plusieurs réalités. Tout d'abord, dans les régimes monopartisans, il ne saurait en aller autrement et "la question ne se pose pas" : il en va ainsi par exemple à l'Assemblée nationale populaire chinoise, à l'Assemblée nationale du pouvoir populaire de Cuba, ou à l'Assemblée nationale du Viet Nam. A l'inverse, mais le résultat est le même, certains pays, comme le Koweït ne connaissent pas de "système partisan", et l'appartenance ou non à une majorité n'a, là encore, pas de sens.

Dans les démocraties pluralistes, l'appartenance à la majorité est plus naturelle, mais elle est susceptible de correspondre à des situations différentes. Ainsi, à la Chambre des représentants des Etats-Unis, le lien est pour ainsi dire consubstantiel et le Président de la Chambre est en même temps le chef de la majorité. Dans d'autres pays, comme l'Allemagne ou l'Espagne, le Président, pour appartenir au groupe majoritaire n'en est pas pour autant le leader. Mais il est vrai qu'il s'agit

de régimes de séparation souple des pouvoirs dans lesquels les leaders de la majorité trouvent naturellement leur place au Gouvernement. En outre, dans de nombreux pays du Commonwealth, le Speaker est choisi dans la majorité mais il cesse une fois élu d'avoir une quelconque attache partisane. Cependant, aux élections législatives suivantes "il doit s'attendre à combattre pour gagner son siège comme n'importe quel autre candidat"⁵.

L'appartenance à la majorité constitue ainsi une règle de fait plus que de droit, qui est assortie d'exceptions. Ainsi, un nombre non négligeable d'assemblées parlementaires peuvent avoir des Présidents choisis en dehors de la majorité. Toutefois, ici encore, cette notion peut correspondre à des situations différentes. Il convient, en effet, de distinguer la non-appartenance à la majorité de l'appartenance à l'opposition.

Ainsi, au Royaume-Uni, le Speaker de la Chambre des Communes a pour caractéristique majeure sa neutralité. Dans la pratique, une fois élu, le Speaker non seulement renonce à toute attache partisane, comme dans d'autres Parlements de tradition britannique, mais reste en place jusqu'à sa retraite en dépit des changements de majorité. Il ne professe aucune opinion politique lors des débats (v. infra) et se présente aux élections législatives sans étiquette. Au Sénat de Thaïlande, c'est l'ensemble des sénateurs qui est choisi en dehors de partis politiques et le Président ne saurait donc, par voie de conséquence, appartenir à une quelconque majorité.

Quant à l'appartenance à l'opposition, elle est certes assez rare mais n'est pas inenvisageable. Elle peut tout d'abord résulter d'un choix échappant à la logique du jeu majoritaire. C'est le cas du Président du Sénat américain, qui a été choisi par les électeurs en qualité de Vice-Président des Etats-Unis ou, pour la même raison, du Président du Sénat argentin, ou encore du Président du Bundesrat autrichien dont on a vu qu'il changeait tous les six mois en suivant l'ordre alphabétique du Land ou encore du Bundesrat allemand qui est également désigné par roulement annuel entre les seize Länder. Elle peut également résulter de changements de majorité en cours de législature, notamment dans

⁵ Selon la formule de Ph. Laundry, *in* les Parlements dans le monde contemporain, Payot, Lausanne. 1989. p. 78.

les régimes parlementaires non majoritaires, ou de l'existence de majorités si faibles qu'elles conduisent à laisser la présidence d'une assemblée à l'opposition. Ainsi, au Danemark, si la présidence revient traditionnellement au parti dominant, des exceptions peuvent être liées à un changement de Gouvernement indépendamment de nouvelles élections législatives. De ce fait, la présidence est-elle actuellement détenue par un conservateur dont le parti dirigeait un Gouvernement de coalition minoritaire avant de céder la place à une coalition, également minoritaire, conduite par la social-démocratie. De même en Belgique, où le principe est que le Président de la Chambre des représentants fasse partie de la majorité, il n'est pas inconcevable qu'il appartienne à l'opposition comme cela a été le cas de 1966 à 1968. Ou encore, en Italie, lors de la phase dite du compromis historique, le parti communiste a détenu la présidence de la Chambre des députés alors que le Gouvernement était aux mains de la démocratie chrétienne ; de la septième à la onzième législature, le Président de la Chambre a d'ailleurs appartenu au principal parti d'opposition.

b) Le moment de la désignation du Président

L'élection de son Président est une des premières tâches de l'assemblée en début de législature...

Une des particularités attachées à la désignation des Présidents nommés ou élus par un autre corps électoral que l'assemblée qu'ils président est qu'elle peut avoir lieu à un moment différent de la constitution de cette dernière.

Certes, il arrive que les deux soient liés, car les élections sont concomitantes, ce qui est généralement le cas en régime présidentiel. Ainsi, aux Etats-Unis, l'élection du "ticket" présidentiel, et donc du Président du Sénat, a lieu, de fait, en même temps que les élections parlementaires. Toutefois, formellement, l'élection par les grands électeurs du Président et du Vice-Président se déroule au mois de décembre et ceux-ci ne rentrent en fonction que le 20 du mois de janvier, alors que les nouvelles assemblées se réunissent dès le 3 janvier.

Les Présidents nommés ne sont pas dans la même situation. Le Speaker du Sénat du Canada peut être nommé et révoqué à tout

moment. De même, le Lord Chancelier conserve ses fonctions de Président de la Chambre des Lords tant qu'il demeure membre du Cabinet en sa qualité de Lord Chancelier. En tout état de cause, la Chambre des Lords étant une chambre permanente, elle ne connaît pas de "nouvelle composition", mais la désignation de son Président pourrait être alors liée, par exemple, à l'ouverture de la session, ce qui n'est pas le cas.

En revanche, lorsque le Président est élu par l'assemblée elle-même, cette élection prend place dès le début de la législature. D'une manière générale, des règles précises déterminent le moment de cette désignation et le Conseil de la Fédération de Russie qui n'en prévoit pas fait figure d'exception. De nombreux pays prévoient que l'élection du Président est en effet un des tous premiers actes accomplis par l'assemblée nouvellement élue. De nombreux pays le précisent expressément en disposant que l'élection a lieu le premier jour de session de l'assemblée — c'est le cas de l'Afrique du Sud, de l'Allemagne, de l'Australie, de la France, de l'Irlande, de la Nouvelle-Zélande, des Pays-Bas — ou encore que cette désignation constitue la première matière de l'ordre du jour, comme cela est prévu à la Chambre des Communes du Canada ou que l'assemblée doit s'y consacrer "avant toute autre tâche" comme à Malte ou à Singapour. C'est encore le même principe qui prévaut au Congo où l'élection doit se tenir au cours de la session inaugurale ou au Japon, où elle doit avoir lieu "sans délai", ou encore en Israël où cette élection doit être organisée le jour même ou les jours suivant la première réunion de la Knesset.

... qui n'intervient cependant qu'après qu'il a été procédé à certaines formalités...

Pour se dérouler au début même de la législature, l'élection du Président ne peut cependant avoir lieu le plus souvent qu'après qu'il a été procédé à certaines formalités. Ainsi, cette élection ne peut se tenir qu'après la notification officielle des élus, ce qui constitue à l'évidence un préalable nécessaire, mais même dans la grande majorité des cas, après la validation des mandats. Il existe toutefois des exemples contraires notables qui s'expliquent parfois par l'absence de mécanisme de validation systématique des mandats par l'assemblée, remplacé le

plus souvent par un système de contestation contentieuse, procédure plus longue, qu'elle soit assurée par un organe extérieur, comme c'est le cas en France, ou par assemblée elle-même, comme aux Etats-Unis. Toutefois, les procédures de validation, même non contentieuses, peuvent également prendre du temps et c'est pourquoi certains pays, géographiquement est-européens, ont prévu que l'élection du Président se déroulerait lorsque les deux tiers des mandats auront été validés. C'est le cas en Arménie, en Hongrie, en Iran, en République de Moldova ou au Sénat de Roumanie.

De même, dans une majorité de Parlements, quoique plus faible que celle des pays exigeant qu'il ait été procédé à une validation des mandats, l'élection du Président ne peut se dérouler qu'après que les membres de l'assemblée ont prêté serment. Réserve faite des assemblées dans lesquelles il n'existe pas de prestation de serment, le nombre de celles dans lesquelles l'élection a lieu avant la prestation de serment est en effet d'environ vingt cinq. Aucune caractéristique géographique ou politique ne semble partager les deux catégories. On rencontre même des pays dans lesquels l'élection a lieu, selon la chambre considérée, avant ou après la prestation de serment. Il en va ainsi par exemple en Espagne, où elle a lieu avant au Congrès des députés. L'ensemble de ces formalités est naturellement susceptible de prendre un certain temps, nécessitant, mais de façon exceptionnelle, l'installation d'une présidence transitoire. C'est le cas au Folketing du Danemark où le Président n'est élu qu'après la validation des élections générales⁶. Préalablement, lors de la première réunion du Folketing, sous la présidence du plus ancien député, un Président temporaire est élu pour présider les débats jusqu'à ce que le contrôle des élections ait eu lieu et que le Président définitif puisse être élu.

... et qui peut être renouvelée au cours de la législature

Naturellement, en dehors de l'élection du début de législature, il arrive aux assemblées de devoir désigner un Président à d'autres moments de la vie parlementaire.

Ainsi, il est de règle générale qu'il soit procédé à une nouvelle

Il est ensuite réélu à l'ouverture de chaque session annuelle.

élection à la suite de la démission ou du décès du Président, les éventuels vice-présidents n'ayant pas vocation de prendre sa succession. En outre, dans les nombreux pays où le Président n'est pas élu pour la durée de la législature ou après chaque renouvellement partiel de l'assemblée, (v. infra), il est procédé à nouveau à sa désignation à d'autres périodes, le plus généralement en début de session et pour une durée d'une année; le cas du Grand Conseil général de Saint-Marin, qui procède à une désignation semestrielle du Président et surtout des assemblées mexicaines qui élisent leur Président et vice-président pour une période non renouvelable d'un mois faisant exception. Il en va ainsi dans des pays de nature et de régimes politiques très différents, en Belgique, au Cameroun, en Chine, en Egypte, en Iran, en Jordanie, au Nicaragua, en Norvège ou en Suisse pour ne citer que ces Etats. Il arrive qu'une époque précise de la désignation soit prévue, ne correspondant pas forcément au début d'une session. Certains pays d'Amérique latine prévoient ainsi l'élection du Président à date fixe : elle a lieu en Colombie le 20 juillet, au Costa Rica le 1^{er} mai, au Paraguay le 30 juin, au Pérou en juillet. Dans d'autres pays, la périodicité, pour être plus courte que la législature dépasse toutefois la durée d'une année. Ainsi, en République de Corée, l'élection a lieu tous les deux ans, cinq jours avant l'expiration du mandat du Président sortant; au Brésil, tous les deux ans, au début du mois de février et en Thaïlande tous les deux ans également. En Turquie, où la législature est de cinq ans, l'élection du Président en début de législature a lieu pour deux ans, tandis que l'élection suivante vaut jusqu'au renouvellement de l'Assemblée, soit trois ans plus tard.

c) Les modalités de l'élection du Président

Les procédures de désignation des Présidents font généralement l'objet d'une réglementation précise, tout au moins en ce qui concerne les modalités de vote et les majorités requises car on a vu que la règle inverse présidait en ce qui concerne les candidatures. Ces procédures se caractérisent essentiellement par leur grande diversité. Un principe s'impose cependant partout : tous les membres de l'assemblée concernée sont appelés à participer à l'élection du Président, mais cela ne constitue généralement qu'une des rares caractéristiques communes.

Pour le reste, les procédures de désignation les plus variées se présentent.

Les procédures mises en oeuvre, malgré leur grande diversité, tendent toutes à assurer la légitimité du Président

Si le principe de l'organisation d'un vote formel se rencontre dans la quasi-totalité des Parlements, il faut faire la part de la pratique qui conduit dans bon nombre de pays, principalement, de tradition britannique à ne pas tenir formellement d'élection lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat et que sa candidature ne fait l'objet d'aucune opposition, principe qui est également valable pour les élections législatives elles-mêmes. Il en va ainsi en Afrique du Sud, en Australie, à la Barbade, au Canada, à Grenade, au Népal, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni, au Sri Lanka, mais aussi en Belgique ou au Danemark, pour ne citer que ces exemples. Encore cette situation connaît-elle des exceptions. Ainsi, même en présence d'un seul candidat, une élection en bonne et due forme se déroule au Lok Sabha indien. Il en va, de même — *a fortiori* pourrait-on dire — dans des pays échappant à la tradition de Westminster, comme la France et les pays d'Afrique francophone par exemple, étant rappelé que la présence d'un seul candidat, consensuel, est essentiellement une caractéristique propre aux Parlements de tradition britannique.

Les procédures de vote, lorsque celui-ci est organisé, sont multiples. La plus simple est celle d'un tour unique de scrutin où celui qui obtient la majorité est élu. A cet égard, il faut distinguer les Parlements où une telle situation résulte de la pratique, ce qui est le cas le plus courant, soit qu'il n'y ait qu'un seul candidat, soit qu'il n'y en ait que deux, notamment dans les Parlements qui ne connaissent que deux partis, de ceux qui prévoient expressément l'existence d'un seul tour, comme la Chine ou la République démocratique populaire lao mais il s'agit de Parlements qui ne connaissent pas le multipartisme.

D'une manière générale, le "modèle de base" de la procédure électorale est composé de deux tours. Au premier, où une pluralité de candidats peuvent être présents, la majorité absolue est requise, tandis qu'au second une majorité relative suffit. Un tel système est pratiqué en Algérie, au Burkina Faso, au Cameroun, à Djibouti, au Koweït, au Luxembourg, au Niger, au Paraguay, au Pérou, en République arabe

syrienne, à la Chambre des députés de Roumanie, au Sénégal ou en Tunisie. Il s'agit, mais pas uniquement, de pays de tradition parlementaire française qui ont adapté en le simplifiant un système légèrement plus complexe, mais qui repose sur le même principe.

En France en effet, trois tours de scrutin peuvent avoir lieu à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Aux deux premiers, la majorité absolue est requise, la majorité relative ne suffisant qu'au troisième. Un système comparable se retrouve à la Chambre des représentants de Belgique, en Finlande, au Liban ou au Maroc. Le système chypriote en est voisin; la majorité absolue est exigée au premier tour, mais pas au second tour ou une majorité de 40% est suffisante. Si celle-ci n'est toutefois pas atteinte, un troisième tour a lieu où seule est requise une majorité relative.

Afin d'éviter que le Président ne soit élu avec un trop faible pourcentage de voix, susceptible d'entamer sa légitimité et son autorité, certains Parlements ont institué une variante aux systèmes précédemment décrits en limitant à deux au deuxième tour ou au troisième tour le nombre de candidats en lice. Ainsi le deuxième tour est limité aux deux candidats arrivés en tête à la Chambre des députés d'Argentine, en Bulgarie, dans les deux assemblées du Chili, en Egypte, aux Cortès espagnols, en Estonie, en ex-République yougoslave de Macédoine, au Conseil de la Fédération de Russie, au Guatemala, dans les deux assemblées japonaises, à Madagascar, au Portugal, en République de Moldova, en République tchèque, au Sénat de Roumanie, en Slovénie ou au Turkménistan. Cette limitation à deux candidats n'apparaît qu'au troisième tour dans certains pays d'Europe du Nord, au Danemark, en Norvège, à la Première Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas ou en Suède. A la Deuxième Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas, cette limitation n'intervient qu'au quatrième tour de scrutin, le troisième étant restreint aux quatre candidats les mieux placés.

Les deux techniques qui viennent d'être présentées : l'exigence d'une moindre majorité aux tours suivants ou la limitation de la compétition aux deux candidats arrivés en tête tendent à parvenir au même résultat, qui est la limitation du nombre de tours de scrutin. Elles peuvent d'ailleurs être combinées entre elles, notamment lorsqu'au moins trois tours de scrutin sont prévus et que la majorité absolue est

calculée non pas sur le nombre de votants mais sur le nombre de membres composant l'assemblée. Ainsi, le deuxième tour peut-il être limité à deux candidats sans que pour autant un candidat obtienne la majorité requise.

En Fédération de Russie, si un des deux candidats autorisés à se maintenir n'obtient pas la majorité absolue des membres de la Douma d'Etat, la procédure doit être recommencée, avec la possibilité d'admettre de nouveaux candidats. De même, en République tchèque il faut également procéder à une nouvelle élection dix jours plus tard, si aucun des deux candidats du deuxième tour n'a obtenu la majorité des 200 membres composant la Chambre des députés. Et en Belgique, si aucun des deux candidats n'obtient la majorité absolue des membres présents — les abstentions étant donc prises en compte -, la séance est levée. Lors de la séance suivante, il est procédé à un troisième et dernier tour où celui des deux candidats qui obtient le plus grand nombre de suffrages est élu. Enfin, au Sénat italien, la majorité absolue des sénateurs est exigée aux deux premiers tours, la majorité absolue des votants au troisième, tandis que le quatrième et dernier tour est limité aux deux candidats arrivés en tête.

La combinaison de ces techniques se rencontre également lorsqu'au premier tour — voire aux suivants — une majorité qualifiée est exigée; en général, il s'agit de la majorité des 2/3. Cette dernière est ainsi requise, en tout état de cause, pour élire le Président de la Chambre des députés de Bolivie, de l'Assemblée nationale du Cambodge, du Congrès de la République du Guatemala, du Grand Khoural de l'Etat de Mongolie, du Conseil national de Namibie ou du Parlement d'Ukraine. Dans certains Parlements toutefois, une telle majorité n'est requise que lors des premiers tours, une majorité plus aisée à réunir étant suffisante ensuite. Ainsi, à la Chambre des députés italienne, une majorité des 2/3 des membres de la Chambre est exigée au premier tour, des 2/3 des votants au deuxième tour et "seulement" une majorité absolue au troisième tour. Si aucune personnalité n'a obtenu cette majorité, il est alors procédé à un scrutin de ballottage pour départager les candidats ayant obtenu lors du tour précédent le plus grand nombre de voix.

Au Kenya, la majorité des 2/3 est nécessaire aux deux premiers tours tandis que le troisième tour, où une majorité simple suffit, se déroule entre les deux candidats arrivés en tête. En Turquie, la majorité

des 2/3 est requise au premier et au deuxième tours, la majorité absolue au troisième tour et la majorité relative au quatrième tour.

Dans d'autres pays, le nombre de tours n'est pas défini et dépend de l'obtention par un candidat de la majorité requise. Toutefois, afin d'éviter que ce nombre soit illimité, il est le plus souvent prévu un retrait successif des candidats les moins bien placés ce qui aboutit au même résultat que le mécanisme qui vient d'être décrit. Il en va ainsi à la Chambre des représentants d'Australie, à Nauru, en Nouvelle Zélande, à Singapour, au Sri Lanka. Dans les deux assemblées suisses, le candidat ayant obtenu le moins de voix doit se retirer à partir du troisième tour jusqu'à ce qu'un parlementaire obtienne "la majorité absolue des bulletins valables". Enfin, à la Chambre des Communes du Canada, où la majorité absolue est également requise, le nombre de tours en dépend mais les candidats les moins bien placés et ceux qui ont obtenu moins de 5% des voix doivent se retirer.

L'exclusion progressive ou automatique, dès le deuxième tour, des candidats ayant obtenu le moins de suffrages et la limitation de la compétition à ceux qui sont arrivés en tête ne sont à l'évidence pas compatibles avec l'admission de nouvelles candidatures en cours de scrutin. Pourtant, elles poursuivent l'une et l'autre le même but qui est de faciliter la désignation d'un Président. En effet, l'apparition d'un nouveau candidat peut être motivé par la recherche d'un candidat de compromis, suffisamment consensuel. Il est, là encore, difficile d'établir une typologie des pays qui admettent ou non une candidature nouvelle. On peut toutefois constater que dans les pays de tradition anglo-saxonne, — exception faite des Etats-Unis et de l'Irlande —, ces nouvelles candidatures ne sont pas recevables. Plus rares sont les pays, à l'instar de la Belgique ou de la France, qui l'admettent. Parfois, ces nouvelles candidatures ne sont possibles qu'au second tour, mais pas aux tours suivants : c'est le cas, par exemple, de la Deuxième Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas ou des assemblées suisses, lesquelles limitent ensuite le nombre de candidats en lice à ceux ayant obtenu le plus de voix. Le système russe repose sur la logique inverse puisque c'est dans le cas où le deuxième tour, limité aux deux candidats arrivés en tête, ne permet pas à l'un de ceux-ci d'obtenir la majorité des membres du Conseil de la Fédération que l'ensemble de la procédure électorale doit être recommencée avec éventuellement de nouveaux candidats.

L'égalité des suffrages entre les candidats au dernier tour du scrutin doit enfin être abordée. Deux méthodes sont généralement utilisées pour les départager : la désignation du plus âgé — c'est la technique utilisée notamment en France, au Liban, ou au Niger — et le tirage au sort entre eux, procédé qui prévaut par exemple en Estonie, en Finlande, en Islande, mais également au Japon, à la Deuxième Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas, en Pologne ou en Thaïlande.

Une fois définies les caractéristiques du scrutin, il convient d'en examiner les modalités. A cet égard, une distinction fondamentale doit être opérée entre les Parlements qui procèdent à un scrutin public de ceux qui pratiquent un scrutin secret.

S'agissant de nominations personnelles et afin d'assurer l'indépendance du Président vis-à-vis de ses électeurs, on pourrait penser que le scrutin secret est la règle générale. Si ce dernier est le plus couramment usité, en effet, le scrutin public n'en constitue pas moins le principe dans de grandes démocraties telles que les Etats-Unis (Chambre des représentants), l'Inde (Lok Sabha), l'Irlande, Israël, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni (Chambre des Communes) pour ne citer que ces pays. Il arrive en outre que les deux procédures soient utilisables et que l'emploi de l'une ou de l'autre dépende soit du nombre de candidats — ainsi, en Tunisie, le scrutin est-il public en présence d'un seul candidat —, soit d'une demande formulée par les parlementaires — le scrutin, normalement public, devient secret à la demande de la majorité des parlementaires croates ou danois, des 2/3 des sénateurs du Venezuela — ou si tel est le choix du président de séance, comme au Népal.

Lorsque le scrutin est secret, il a lieu le plus généralement par bulletins au nom des candidats mais les scrutins publics peuvent prendre plusieurs formes. Le vote à main levée est pratiqué à Chypre, en ex-République yougoslave de Macédoine, en Israël et au Venezuela. Dans bon nombre de pays de tradition britannique, les parlementaires sont appelés à se prononcer sur des motions présentant la candidature de tel membre du Parlement, mises aux voix successivement, dans l'ordre de leur présentation, étant précisé que dès qu'une motion recueille la majorité requise, le candidat présenté est déclaré élu, sans qu'il soit besoin de mettre aux voix les autres motions.

La grande diversité des systèmes mis en oeuvre, le luxe du détail

des procédures, ne doivent pas cacher la réalité politique de la désignation du Président, laquelle se révèle bien souvent plus aisée et rapide que les textes pourraient le laisser penser. Dans de nombreux Parlements ne se présente qu'un seul candidat, pour des raisons d'ailleurs très différentes, soit que l'Assemblée soit composée de fait ou de droit d'un parti unique, soit que la désignation du Président, s'inspirant de la tradition de Westminster, soit consensuelle. Dans d'autres Parlements, il est de coutume, mais c'est aussi la conséquence du jeu majoritaire, que le candidat du parti le plus nombreux — qui constitue dans la quasi-totalité des cas un élément déterminant de la majorité — soit désigné, les autres candidats n'étant présents qu'à titre de témoignage. Ces situations, loin d'affecter la légitimité et l'autorité du Président, les renforcent au contraire tout en faisant procéder sa désignation d'un choix démocratique de l'Assemblée dont il est appelé à diriger les travaux.

L'élection du Président est un acte solennel, entouré de garanties procédurales

La désignation de son Président par une assemblée constituant un acte solennel, il paraît normal qu'elle soit entourée d'un certain protocole et se déroule dans un contexte préservant la dignité de l'institution et assurant son caractère incontestable. Un contrôle de la procédure doit donc être mis en place, supposant que la séance soit présidée le plus généralement de manière non partisane, qu'une vérification du scrutin également impartiale puisse être opérée, voire que des possibilités de recours soient prévues.

La présidence de la séance est confiée à un arbitre impartial

Pour assurer l'impartialité de la présidence de la séance durant la désignation du Président, il est le plus souvent fait appel au doyen, soit — dans la plupart des cas — le doyen d'âge, soit le doyen d'élection. Les Parlements de tradition anglo-saxonne sont généralement présidés par le plus haut fonctionnaire de la chambre. Il est plus rare que l'assemblée soit présidée par le Président sortant, ne serait-ce qu'en raison des difficultés d'une telle solution, en cas de non réélection du

sortant, mais aussi, certainement, pour que la séance consacrée à l'élection du Président ne soit pas présidée par une personnalité directement concernée par l'enjeu; il est rare en effet que le doyen d'âge ou d'élection soit lui-même candidat alors que le sortant peut l'être à sa propre succession.

Dans la plupart des cas, la présidence revient donc au doyen d'âge. La plupart des pays d'Europe, de nombreux pays africains, notamment ceux d'influence française, plus rarement d'Asie pratiquent un tel système. Il arrive également, mais cette situation est moins courante, que le doyen soit le doyen d'élection, c'est-à-dire le parlementaire comptant le plus grand nombre d'années le mandat, parfois calculé, en système bicaméral, sur les deux assemblées, comme c'est le cas au Sénat de Belgique. La présidence revient ainsi au doyen d'élection au Cambodge, à la Chambre des Communes au Canada, à condition qu'il ne soit pas ministre et n'exerce aucune fonction dans l'Assemblée, en Islande, à la Première Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas, à la Chambre des Communes du Royaume-Uni — il est qualifié de "Father of the House" — ou en Suède. A noter qu'à ancienneté égale, il est généralement fait appel au plus âgé.

Ces règles sont essentiellement valables lors de la désignation du Président qui suit des élections générales ou un renouvellement partiel de l'Assemblée. En revanche, les désignations auxquelles il est procédé en cours de législature, lorsque le mandat du Président ne coïncide pas avec la durée de celle-ci, sont plus aisément présidées par le Président en exercice. Il arrive cependant, comme c'est le cas en Belgique, au Danemark ou en Islande, que même en cours de législature, la séance au cours de laquelle est désigné le Président soit présidée par le doyen d'âge ou d'élection.

Dans les Parlements de tradition anglo-saxonne, c'est le plus haut fonctionnaire de la Chambre — le "Clerk" ou Greffier, le Secrétaire général s'il porte ce titre — qui préside la séance. Il en va ainsi à Antigua-et-Barbuda, en Australie, à la Barbade, à Belize, au Botswana, au Ghana, à Grenade, en Irlande, au Kenya, au Lesotho, à Malte, en Namibie, à Nauru, en Nouvelle-Zélande, à Saint-Kitts-et-Nevis, au Samoa, au Sri Lanka, à Tuvalu, en Zambie et au Zimbabwe et à la Chambre des représentants des Etats-Unis. On peut être étonné à la lecture de cette énumération de pays tirant leur commune origine

du Parlement de Westminster de n'y trouver ni le Canada, ni le Royaume-Uni. En fait, jusqu'à une période récente, 1972 au Royaume-Uni, 1986 au Canada, le "Clerk" présidait la séance. Mais il s'est avéré qu'il ne disposait pas toujours de l'autorité nécessaire pour maintenir l'ordre et il a été jugé préférable, comme on l'a vu, de confier la présidence au "Father of the House". En Inde, autre grand pays de tradition britannique, la présidence du Lok Sabha est confiée à un Président temporaire, désigné à cette fin par le Président de la République.

Enfin, un certain nombre de pays laissent la présidence de la séance au Président sortant. Ce système se rencontre principalement dans des pays d'Amérique latine tels que l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie — où il préside conjointement avec le Secrétaire général —, le Paraguay, le Venezuela. Mais c'est également le cas au Bundesrat allemand, en Norvège, au Portugal, en République démocratique populaire lao, en République tchèque, à Saint-Marin, en Slovaquie et au Viet Nam. Pour le cas où il ne serait pas réélu, certains pays ont prévu sa suppléance par un vice-président ou le doyen d'âge.

Parallèlement à ces systèmes "classiques", on doit mentionner l'existence de procédures atypiques. Ainsi, en Afrique du Sud, le Parlement est présidé par le Président de la Cour suprême ("Chief Justice") ou un juge désigné à cette fin; à la Dominique, ce rôle revient au leader de la Chambre — chef de la majorité — et au Premier ministre; à Cuba, en Estonie et au Turkménistan au président de la Commission électorale, et à un président désigné par le Présidium en République populaire démocratique de Corée. Rappelons enfin qu'au Danemark, un Président temporaire est élu au cours de la première séance tenue sous la présidence du membre le plus ancien pour présider le Folketing jusqu'à la désignation d'un Président définitif.

Une fois l'élection du Président acquise, il revient le plus généralement à celui qui préside la séance de l'annoncer aussitôt à l'assemblée. Toutefois, il arrive que ce rôle lui échappe et soit confié à un organe extérieur, le plus souvent une commission. A noter qu'en Zambie, il n'est pas prévu de proclamer le résultat car cela ne paraît pas nécessaire et qu'au Canada, seul est annoncé par le Président le nom de l'élu, le Greffier qui assure le contrôle des scrutins devant garder secrets les résultats obtenus.

Un contrôle des opérations électorales est assuré

Quant au contrôle des opérations électorales, il arrive qu'il soit directement confié au président de séance lui-même, qu'il s'agisse du doyen d'âge, comme c'est le cas en Finlande, du Président sortant comme au Bundesrat allemand, du "Clerk", comme à la Chambre des représentants des Etats-Unis ou d'un président spécialement désigné à cet effet comme au Lok Sabha indien.

Mais dans la plupart des cas, ce rôle est confié à un organe collégial ou à plusieurs parlementaires qui, sans constituer un organe spécifique, assistent collectivement le Président. Il arrive que cet organe ou ces parlementaires apparaissent comme le correspondant naturel du Président de séance. Ainsi, lorsque la présidence est confiée au doyen d'âge, ce dernier est assisté d'un bureau d'âge composé généralement des membres les plus jeunes : c'est le cas en Algérie, au Cameroun, à Djibouti, en France, à Madagascar, mais aussi en Espagne, en Hongrie, en Italie ou au Luxembourg. De même, lorsque la présidence est exercée par le Greffier, le contrôle peut-il être assuré par des fonctionnaires parlementaires, comme c'est le cas au Sénat irlandais ou en Namibie. Enfin, si le Président sortant préside, le Bureau sortant peut être chargé de contrôler le scrutin comme au Portugal. Toutefois, la situation qui vient d'être décrite ne constitue pas la règle générale et il est tout aussi courant que, quel que soit le type de présidence, le contrôle revienne à un organe spécialisé, le plus souvent une commission spéciale, comme c'est le cas en Estonie, en Jordanie, en Tunisie, en Ukraine, au Venezuela ou au Viet Nam. De même, il est parfois prévu que des représentants des partis assurent ce contrôle : en Finlande, la majorité en désigne deux et l'opposition, un; à la Chambre des représentants irlandaise, il y a deux représentants de chaque bord, à la Chambre des députés de Roumanie, c'est une commission réunissant les représentants des groupes politiques qui en est chargée. Enfin, dans certains Parlements comme ceux de la Norvège, de la République populaire démocratique de Corée ou au Sénat polonais, le contrôle de scrutin incombe à l'Assemblée tout entière.

On ajoutera que sans préjudice du rôle confié à l'organe assistant le Président, des scrutateurs, tirés au sort ou nommés par le Président, participent au contrôle en assurant le décompte des voix obtenues. Dans

les Parlements de tradition anglo-saxonne, ce rôle incombe plutôt au Greffier et à ses collaborateurs. A noter d'ailleurs qu'à la Chambre des Communes britannique ou à la Chambre des Communes canadienne, où on a vu que le Greffier ne présidait plus, c'est toujours à lui que revient le contrôle du bon déroulement du scrutin et des résultats.

Une contestation des résultats est parfois possible

Il reste à déterminer si l'élection une fois acquise peut être contestée, et devant quelle instance. Les contestations ne sont possibles que dans une minorité de parlements seulement, sans qu'il soit possible de dégager des traits communs entre eux. Aucun critère tiré du régime politique ou de la situation géographique ne peut être retenu : l'Algérie, Djibouti, le Ghana ou le Lesotho; l'Autriche, la Norvège ou la Suède; la Bolivie, le Koweït, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, la République populaire démocratique de Corée, la Thaïlande permettent un tel recours et les très nombreux Etats où ce dernier n'est pas possible présentent une variété de régimes et de situations comparables. Très souvent, aucun texte constitutionnel ou réglementaire ne l'interdit ou ne le permet formellement et en l'absence de disposition expresse, comme c'est le cas en Allemagne, en Egypte, en Espagne, en France, en Inde ou en Irlande, les solutions peuvent être différentes. Ainsi, en Espagne, un recours *de amparo*, pour violation des droits fondamentaux, est toujours possible. En revanche, saisi d'un recours relatif à l'élection du Président de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel français a jugé qu'il n'avait aucune compétence pour se prononcer⁷. Certains pays comme la Bulgarie ou le Turkménistan ne prévoient pas de recours mais le vote peut y être recommencé en cas d'erreurs. C'est également le cas au Danemark et en Fédération de Russie où soixante députés peuvent demander qu'il soit procédé à un nouveau scrutin. Aux Comores, les contestations sont tranchées séance tenante par l'Assemblée fédérale. En définitive, les pays qui ont prévu une possibilité de recours devant une instance extérieure, le plus souvent juridictionnelle, comme le Burkina Faso ou les Philippines constituent

⁷ C.C. décision du 16 avril 1986.

des exceptions et rares sont les exemples de recours ayant effectivement eu lieu. En définitive, déroulement et contrôle de l'élection du Président sont, à de très rares exceptions près, du ressort exclusif de rassemblée elle-même et l'intervention de personnalités ou d'organismes extérieurs n'y trouve pas sa place.

2. Le déroulement du mandat du Président

a) Une installation marque l'entrée en fonction du Président

Sitôt désigné, le Président est appelé à prendre possession de ses fonctions, le plus souvent immédiatement et selon un protocole déterminé, variable selon les Parlements, mais se caractérisant généralement par trois traits principaux : une installation protocolaire stricto sensu, une prestation de serment et un discours du nouveau Président. Toutefois, la prise de fonction peut être différée dans les — rares — cas où la désignation du Président doit être confirmée par une autorité extérieure. Encore cette formalité peut-elle faire rapidement suite à l'élection et être groupée avec l'installation protocolaire comme au Royaume-Uni ou en Zambie.

On doit également réserver le cas où le Président n'est pas installé spécifiquement en qualité de Président d'assemblée mais en une autre qualité, notamment au Vice-Président de l'Etat. Ainsi, aux Etats-Unis, le Vice-Président, Président de droit du Sénat, est installé avec le Président des Etats-Unis, le 20 janvier, et prête serment comme ce dernier, devant le Président de la Cour suprême. Le Président du Rajya Sabha prête également serment en qualité de Vice-Président de l'Union indienne. Il en va de même pour les Présidents des Sénats argentin, bolivien et uruguayen. Exception faite de ces situations, la prise de fonction de Président, élu de l'assemblée qu'il préside, donne lieu le plus souvent à une cérémonie de prise de fonctions généralement brève et de nature plus coutumière qu'obéissant à des règles écrites strictes. Rares sont les Parlements comme ceux du Cambodge, du Danemark ou de la Fédération de Russie, dans lesquels aucune formalité n'est prévue mais rares également sont ceux comme ceux du Mali ou de Saint-Marin qui donnent lieu à une installation en présence des plus hautes autorités de l'Etat et du corps diplomatique.

La prise de possession du fauteuil caractérise l'installation

L'installation du Président se traduit matériellement par son accès au fauteuil présidentiel. A cela se résume même parfois, comme en France, la formalité de son installation. Il est en effet invité par le président de séance — le Président d'âge — à "prendre place au fauteuil". Il arrive toutefois que cette prise de possession de la présidence recouvre une plus grande solennité. C'est le cas notamment dans bon nombre de pays de tradition britannique. Ainsi, à la Chambre des Communes, le Speaker est selon l'usage, "traîné vers le fauteuil" pour symboliser la répugnance historique avec laquelle un Speaker accédait à une fonction dangereuse, point de passage entre la Couronne et la Chambre des Communes. Il se rend ensuite à la Chambre des Lords pour faire valider son élection par le Lord Chancelier au nom de la Couronne. En Nouvelle-Zélande également, il exprime traditionnellement sa réticence à occuper la fonction. Au Lok Sabha indien, il est conduit au fauteuil par le Premier Ministre et le leader de l'opposition. En Zambie, il y est conduit par celui qui l'a proposé et soutenu, comme c'est aussi le cas en Australie, et après une suspension de séance lui permettant de revêtir la robe insigne de sa fonction, il se présente au chef de l'Etat pour recueillir son investiture et prêter serment. A la Chambre des Communes du Canada enfin, le nouveau Speaker est également escorté jusqu'au fauteuil.

Dans certains Parlements, une des premières tâches du nouveau Président est de recevoir le serment des membres de l'Assemblée qu'il préside, comme au Kenya, à Malte, aux Philippines, à Singapour ou au Venezuela. Il lui arrive également de présider immédiatement à l'élection des autres membres du Bureau comme c'est le cas notamment en France, en Roumanie ou au Sénégal. Il peut aussi informer les autres autorités de l'Etat de la ou des désignations venant d'intervenir comme le prévoient les règlements des assemblées françaises ou vénézuéliennes.

La prestation d'un serment et une brève intervention orale l'accompagnent parfois

Une des formalités de sa prise de fonction par le Président est constitué dans une proportion minoritaire mais non négligeable

d'assemblées par la prestation d'un serment, essentiellement dans les Parlements de tradition anglo-saxonne ou sud américaine⁸. Il ne s'agit plus désormais que très rarement d'un serment de fidélité au chef de l'Etat, — encore n'est-ce dans ce cas avant tout qu'une survivance historique —, mais de l'engagement à veiller à respecter et à faire respecter la Constitution et à remplir fidèlement les devoirs de sa charge. Ce serment est le plus généralement reçu par le président de séance, mais il peut l'être par une autre personnalité. Ainsi, à la Chambre des représentants des Etats-Unis, alors que le "Clerk" préside, le serment est reçu par le doyen de la Chambre. Parfois, le Président ne prête pas un serment spécifique mais celui que prêtent tous les membres de l'assemblée. Il est alors le premier des parlementaires à jurer. Ainsi, à la Chambre des Communes du Royaume-Uni, le Speaker est le premier des membres du Parlement à prêter serment lorsque son élection a eu lieu au début d'une législature.

Enfin, dans la plupart des Parlements, il est de coutume que le Président, sitôt installé, adresse pour le moins quelques mots de remerciements à ses collègues pour la confiance et l'honneur qu'ils lui ont fait en l'élisant. Ces remerciements sont parfois admis en réponse à des félicitations présentées au nouvel élu. C'est ainsi le cas à la Chambre des représentants des Etats-Unis ou à Singapour, où le Speaker répond aux félicitations qui lui sont adressées par le leader de la minorité, c'est-à-dire, en général, le candidat battu à l'élection aux fonctions de Speaker. Il arrive toutefois — mais plus rarement — que cette intervention prenne une forme plus étoffée et constitue un réel discours. Ainsi, au Brésil, l'intervention du Président est-elle un véritable discours-programme de l'activité de la Chambre. Au Mali, il s'agit d'un discours solennel prononcé par le Président quelques jours après son élection, devant les corps constitués, tandis qu'au Japon, il est de tradition que le Président présente une adresse inaugurale à l'Empereur.

²⁸ Il en va notamment aux Etats-Unis, au Kenya, au Lesotho, à Malte, en Namibie, au Royaume-Uni, à Tuvalu mais aussi en Argentine, en Bolivie, à la Dominique, au Guatemala, au Nicaragua, au Pérou, en Uruguay, au Venezuela.

b) *La durée du mandat du Président coïncide généralement avec celle de l'assemblée qu'il préside*

Il paraît logique que la durée du mandat du Président coïncide avec celle de la vie — du moins avec le rythme de vie — de rassemblée qu'il préside : soit la législature elle-même, soit une session, soit encore qu'elle soit liée au renouvellement partiel d'une assemblée permanente.

Toutefois, il arrive que la durée du mandat présidentiel soit indépendante de celle de l'assemblée, tout particulièrement lorsque le Président tient son mandat d'une autre qualité, le plus généralement celle de Vice-Président de l'Etat. Ainsi, le Vice-Président des Etats-Unis détient un mandat de quatre ans, alors que les sénateurs sont élus pour six ans, renouvelables par tiers tous les deux ans. De même, le mandat du Vice-Président indien est-il de cinq ans, alors que les sénateurs du Rajya Sabha qu'il préside ont également un mandat de six ans, et se renouvellent par tiers tous les deux ans. Dans d'autres cas, la durée du mandat est indéterminée, car liée à l'exercice d'une fonction gouvernementale non d'un mandat électif. Ainsi, le Président de la Chambre des Lords le demeure-t-il tant qu'il occupe les fonctions de Lord Chancelier. Enfin, lorsque le Speaker est nommé, comme au Sénat canadien, la durée de son mandat n'est pas nécessairement définie et il demeure alors en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé.

Mais ces situations sont dans l'ensemble exceptionnelles. Dans la majorité des cas, le mandat de Président est de même durée que celui de l'assemblée qu'il préside, la moyenne s'établissant à quatre ou cinq ans, très rarement moins — deux ans, comme à la Chambre des représentants des Etats-Unis, trois comme à celle d'Australie — et très rarement plus — six ans, comme au Sri Lanka. En réalité, lorsque le mandat parlementaire est d'une durée supérieure à cinq ans, il s'agit dans la plupart des cas d'assemblées — le plus souvent de chambres hautes — qui se renouvellent partiellement par tiers ou par moitié, à des périodes intermédiaires. Ainsi, le Sénat français, où le mandat est de neuf ans, se renouvelle-t-il par tiers tous les trois ans, et le Sénat japonais où le mandat est de six ans, par moitié tous les trois ans. Il en va de même au Sénat du Congo. Le Président est alors élu à chaque renouvellement partiel si bien que son mandat présidentiel est alors

plus court que son mandat parlementaire. Mais il convient de distinguer, dans leur principe, ces mandats plus brefs que le mandat parlementaire — car liés au renouvellement partiel de la chambre — de mandats, en tout état de cause, plus courts alors qu'aucune modification n'intervient dans la composition de l'assemblée. Dans la plupart des cas, comme on l'a vu (cf. supra) leur durée est annuelle ou correspond à celle de la session⁹. En revanche, il arrive qu'elle soit plus longue et corresponde généralement à une demi-législature. Ainsi, à la Chambre des députés du Brésil, le mandat du Président est de deux ans alors que les députés sont élus pour quatre ans. Il en va de même en République de Corée. Au Maroc, le Président est élu pour trois ans alors que le mandat parlementaire est de six ans. Le mandat présidentiel peut même être plus court qu'une demi-législature tout en étant supérieur à une session annuelle. Ainsi, le Sénat thaïlandais élit-il son Président pour deux ans alors que les sénateurs sont nommés par le Roi pour six ans. Au Sénat brésilien, les sénateurs sont élus pour huit ans, un tiers d'entre eux étant renouvelés au bout de quatre ans, les deux tiers restant quatre ans plus tard alors que le Président n'est élu que pour deux ans. En Turquie, alors que le mandat parlementaire est de cinq ans, le Président est élu au début de la législature pour deux ans et une nouvelle élection a lieu pour les trois dernières années de la législature.

On doit enfin mentionner les cas particuliers du Conseil de la Fédération de Russie où la législation en vigueur ne définit pas la durée du mandat du Président et du Sénat de Roumanie où ce mandat peut être prorogé en cas de guerre. Enfin, on notera qu'à l'Assemblée nationale du Congo, le Président est élu pour la durée de la législature — cinq ans — mais qu'une nouvelle élection est possible durant cette période si la majorité vient à changer. Toutefois une telle situation ne constitue pas tant la fin naturelle du mandat qu'une cause d'interruption anticipée.

⁹ Il en va notamment ainsi en Belgique, au Cameroun, en Chine, en Egypte, en Iran, en Jordanie, au Nicaragua, en Norvège ou en Suisse.

c) L'interruption du mandat du Président résulte rarement de la volonté de l'assemblée

Plusieurs causes d'interruption sont indépendantes de la vie de l'assemblée elle-même

Le mandat du Président peut être interrompu avant son terme normal dans un certain nombre de cas. Plusieurs causes sont indépendantes de la vie de l'assemblée elle-même. Il se peut tout d'abord que le Président vienne à perdre la qualité qui lui a permis d'accéder à la présidence. Il s'agit le plus souvent de la qualité de parlementaire puisqu'on a vu que dans la plupart des cas une telle qualité était exigée pour être élu Président, mais il peut s'agir d'une autre qualité. Par exemple, si le Président du Bundesrat allemand cesse d'appartenir au Gouvernement de son Land, il cesse de ce fait même d'être Président de cette chambre. Il en va de même pour le Lord Chancelier à la Chambre des Lords britannique, ou pour un Président du Sénat qui assume cette fonction en qualité de Vice-Président de l'Etat et qui viendrait à perdre cette fonction, par exemple en accédant à la présidence. A noter la situation curieuse du Président de la Chambre des représentants de Thaïlande qui doit quitter ses fonctions si le parti auquel il appartient est supprimé et s'il ne peut pas devenir membre d'un autre parti dans les soixante jours suivant cette suppression.

La perte de la qualité de parlementaire et, partant, celle de Président, peut intervenir pour toutes sortes de raisons, même si, dans la pratique, les cas sont heureusement rares. Il s'agit en effet tout d'abord de causes liées à la perte de la citoyenneté ou dans certains pays d'influence britannique, la prise d'une nationalité d'un pays n'appartenant pas au Commonwealth — c'est par exemple le cas à la Dominique ou à Singapour. La perte du mandat parlementaire peut également intervenir en raison de condamnations pénales ou financières, ou tout simplement pour cause d'une invalidation de l'élection. Au Samoa, une conduite inconvenante ou être convaincu d'adultère entraîne aussi la perte du mandat.

Dans un registre moins fâcheux, le Président est conduit à quitter sa charge s'il vient à occuper des fonctions incompatibles, notamment gouvernementales. Il convient ici de souligner que si dans de nombreux

comme au Kenya il ne peut réunir le Parlement dissous. Il en va de même en Afrique du Sud. Ce maintien en fonction du Président est également une caractéristique de nouveaux pays de l'Est européen, comme la Croatie, la Slovaquie, la Slovénie, mais aussi de la Grèce ou des Pays-Bas.

Enfin, si en Allemagne la dissolution met évidemment fin à la législature et partant, au rôle du Président du Bundestag, ses effets n'interviennent qu'à compter de la réunion de la nouvelle chambre car l'activité parlementaire n'est pas suspendue entre la dissolution elle-même et la réunion du nouveau Bundestag; dès lors, le Président continue durant cette période à exercer ses fonctions.

En troisième lieu, enfin, l'interruption du mandat du Président peut résulter de la volonté de l'assemblée désirant qu'il soit mis fin à ses fonctions. Mais tous les Parlements ne prévoient pas une telle procédure.

La destitution du Président n'est pas une procédure habituelle

Il peut arriver que l'assemblée désire se défaire de son Président. On doit souligner d'emblée que tous les Parlements sont loin d'avoir prévu une procédure de destitution, le Président, une fois élu, restant en fonction jusqu'au terme de son mandat, sauf s'il rentre dans l'un des cas décrits précédemment. Mais une minorité non négligeable de pays ont établi un système de mise en jeu de la responsabilité du Président pouvant conduire à sa révocation¹⁰. Dans la quasi-totalité des cas, c'est la chambre elle-même qui est maîtresse de la procédure. Au Conseil de la Fédération de Russie, toutefois, la demande de destitution doit être faite par une commission et la décision est prise par la Cour suprême. De même au Tadjikistan, l'incompétence du Président peut être prononcée par une Cour de justice, ce qui n'est pas exclusif d'un vote de défiance de l'assemblée. En Estonie, la Cour

¹⁰ De telles procédures sont prévues en Afrique du Sud, en Arménie, à la Chambre des représentants d'Australie, au Bangladesh, au Botswana, en Bulgarie, au Burkina Faso, au Chili, en Chine, au Congo, en Croatie, en Estonie, aux Etats-Unis, en Fédération de Russie, en Grèce, à Grenade, en Inde, en Irlande, en Islande, en Jordanie, au Kenya, à Madagascar, au Maroc, à Nauru, au Népal, en Norvège, au Paraguay, aux Pays-Bas, au Pérou, aux Philippines, en Pologne, en République de Corée, en République démocratique populaire lao, en République populaire démocratique de Corée, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie, au Tadjikistan, à la Chambre des représentants de Thaïlande, au Turkménistan, à Tuvalu, en Zambie.

suprême peut adopter une résolution déclarant l'incompétence du Président. A noter également que les Présidents de chambres hautes, également Vice-Présidents de l'Etat peuvent être destitués en cette dernière qualité, selon des procédures faisant intervenir l'autre assemblée. Aux Etats-Unis, c'est la Chambre des représentants qui pourrait mettre en accusation le Président ou le Vice-Président de l'Etat — Président de droit du Sénat —, lesquels seraient ensuite jugés par le Sénat, présidé alors par le Président de la Cour suprême ("Chief Justice"). En Inde, c'est l'inverse puisque la résolution du Rajya Sabha devrait être acceptée par le Lok Sabha. De même, si le Cabinet britannique venait à être renversé par la Chambre des Communes, cela mettrait fin *ipso facto* aux fonctions du Lord Chancelier.

Dans les Parlements où l'assemblée peut décider de mettre fin au mandat du Président, les motifs qui peuvent conduire à cette décision sont en général liés, comme pour un Gouvernement, à une perte de confiance de l'assemblée. Il s'agit donc d'une responsabilité politique et non d'une sanction. Rares sont les exceptions comme le Pérou ou la République populaire démocratique de Corée qui prévoient une destitution pour incompétence, comme le Paraguay, pour mauvais exercice des fonctions présidentielles, ou comme Grenade, pour absentéisme ! Et à la Chambre des Communes britannique, il n'y a plus eu de révocation de Speaker depuis qu'en 1695 Sir John Trevor fut expulsé de la Chambre pour corruption !

L'assemblée qui désire révoquer son Président doit adopter une résolution en ce sens. Celle-ci doit parfois être présentée dans des formes précises. Ainsi, en République de Moldova, c'est le groupe de parlementaires qui a proposé la candidature du Président qui peut proposer sa révocation. En Bulgarie, la motion doit être présentée par au moins un tiers des membres de l'assemblée, au Burkina Faso par les deux cinquièmes, en Grèce par cinquante députés. En Norvège, il n'y a pas de mécanisme de révocation *stricto sensu*, mais un cinquième des membres du Storting peuvent demander qu'il soit procédé à une nouvelle élection. Quant à la décision de l'assemblée, elle doit souvent être prise à une majorité qualifiée. Au Lok Sabha indien, c'est la majorité absolue des membres de la chambre, calculée sur les sièges effectivement pourvus; au Botswana, en Islande, à Madagascar, en

Zambie, une majorité des deux tiers est exigée, au Kenya, elle doit être des trois quarts.

II La situation du Président

Placé au premier rang de l'organe exprimant la volonté nationale, personnifiant physiquement rassemblée qu'il préside, le Président se voit reconnaître tout naturellement une situation éminente tant au sein de l'assemblée qu'en dehors d'elle, dépassant souvent largement son strict rôle de direction des débats.

I. La situation du Président dans l'assemblée

Jouissant d'une primauté incontestée, le Président bénéficie au sein même de l'assemblée qu'il préside d'une situation privilégiée lui permettant de remplir ses importantes fonctions et de tenir son rang.

a) La primauté du Président est unanimement reconnue

Au sein de l'assemblée, le Président occupe une incontestable première place qui ne lui est disputée par personne. A ce titre, les parlementaires manifestent à sa fonction et presque toujours à sa personne de nombreuses marques extérieures de respect. Décrivant le cérémonial qui entoure le Speaker de Westminster, un observateur avisé note avec pertinence : la charge de Speaker est une dignité très prestigieuse et un auteur du début du siècle a vu en elle de nombreux attributs de la royauté. Cette mise en valeur tout à fait délibérée est destinée à soutenir l'autorité d'un titulaire fragile et certains facteurs concourent à renforcer l'honorabilité et l'indépendance de cette fonction. Il en va ainsi de symboles extérieurs, comme la robe qu'il porte, le haut siège dans lequel il préside, et la cérémonie quotidienne de la procession à laquelle il participe, précédé du "Sergeant-at-Arms" portant la masse. Et lorsque les députés entrent dans la salle des séances, la quittent ou quand ils croisent le Speaker dans l'enceinte du Parlement, ils s'inclinent devant lui". Une telle situation n'est pas propre au seul Parlement britannique où à ceux du Commonwealth. Dans de nombreuses autres assemblées parlementaires, le Président

¹¹ The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth. Ph. Laundy. Quiller Press. Londres. 1984. pp. 66-67.

est également entouré d'un protocole visant à affirmer la primauté de sa charge.

Cette primauté, il faut le souligner, n'est pas liée aux cas où le Président, comme le Speaker britannique, incarne seul l'autorité de la Chambre. En effet, il en va de même dans la quasi-totalité des Parlements où existe un organe qui sous des noms divers, Bureau, Présidium, Comité des doyens, Conseil de la présidence, Conférence des Présidents, incarne pourtant collectivement l'autorité de l'assemblée et la représente dans sa diversité.

Alors que le Président peut être l'élu d'une majorité, l'organe collégial a vocation à représenter en effet l'ensemble des groupes ou tendances politiques, soit institutionnellement, car les présidents des groupes y sont présents — c'est par exemple le cas au Sénat belge, en Lituanie, au Pérou — soit que, comme en France, sa composition s'efforce de reproduire la configuration politique de l'assemblée. Certes, dans certains Parlements comme l'Eduskunta de Finlande ou les Etats Généraux des Pays-Bas, le Bureau ne constitue pas une présidence collégiale et n'est qu'un organe chargé d'assister et de conseiller le Président. Mais dans de nombreux Parlements où un tel organe est constitué, il s'agit bien d'une instance, disposant d'un véritable pouvoir décisionnel, tant en matière administrative et financière que concernant l'organisation des travaux susceptibles de constituer une présidence collective de l'assemblée, ou du moins de la partager avec le Président.

Dès lors, cette instance pourrait collectivement se voir reconnaître la première place, réduisant le Président à s'effacer derrière elle. Dans une telle hypothèse, poussée à son paroxysme, il pourrait même n'être pas possible de distinguer véritablement un Président parmi les membres de l'organe collégial qui exerceraient ensemble et sans hiérarchie la présidence. Or, une telle situation ne se rencontre pas. Tout au plus, au Conseil des Etats suisse, les membres du Bureau progressent de la fonction de scrutateur suppléant à celle de Président en passant par celles de deuxième scrutateur, de premier scrutateur et de vice-président, le "parcours" durant cinq ans et chaque fonction étant occupée pendant un an. Un tel processus est assurément de nature à renforcer la collégialité de la présidence, le Président n'existant qu'à travers le Bureau mais la fonction présidentielle existe néanmoins. En Indonésie, où la présidence est institutionnellement confiée à un leadership

collectif, le Président est cependant distinct des quatre vice-présidents.

Encore les exemples qui viennent d'être décrits constituent-ils des exceptions. Ainsi, de manière générale, la présence d'un organe collégial dont on étudiera plus loin l'influence sur les conditions d'exercice de la présidence¹² n'obère nullement la primauté du Président. Ce dernier n'est en effet pas placé à égalité ou en concurrence avec le ou les organes collégiaux. Il en est naturellement membre et en assure la présidence. Parfois même, sa titulature exacte en fait mention expresse comme c'est le cas pour le Président du Bureau directeur du Sénat du Mexique. Il y occupe donc le premier rang alors que ce n'est pas forcément le cas de toutes les formations internes à l'assemblée auxquelles il participe, comme les commissions par exemple.

Enfin, la présence, dans de nombreux Etats socialistes mais également en Espagne, d'un autre organe collégial, assurant sous le nom de Commission ou de Députation permanente la permanence de l'assemblée entre les sessions et investi à ce titre de larges compétences, pourrait de même manière porter atteinte à la primauté du Président si ce dernier n'en assurait pas la présidence. Mais là encore, c'est au Président de l'assemblée que revient presque toujours la charge de diriger cette instance¹³. Dès lors, loin d'affaiblir sa position au sein du Parlement, la présence d'un tel organe, dont il conduit les travaux, contribue au contraire à l'affermir.

b) Le Président jouit d'une situation matérielle privilégiée

De manière à lui permettre d'assurer pleinement son rôle et de le dégager des contingences matérielles, tous les Parlements offrent à leur Président un ensemble de facilités, supérieures à celles dont bénéficient les simples membres de l'assemblée. Bien sûr, l'importance de ces facilités peut varier d'un Etat à un autre, comme varient d'ailleurs très sensiblement les montants de l'indemnité parlementaire, non seulement entre des pays de niveaux socio-économiques différents, mais également entre

¹² cf. infra troisième partie p. 66.

¹³ Dans les anciennes Constitutions de nombreux pays d'Europe de l'Est, un organe collégial émanant de l'assemblée assurait à la fois le rôle de chef d'Etat collégial et d'organe législatif permanent mais sa présidence était distincte de celle de l'assemblée. C'est encore le cas du Conseil d'Etat à Cuba, aux réunions duquel le Président de l'assemblée assiste cependant de droit.

pays de développement comparable, par exemple entre les différents Etats de l'Union européenne.

En ce qui concerne les indemnités liées à la fonction, il est courant que le Président dispose d'une somme venant s'ajouter à l'indemnité parlementaire, souvent calculée en pourcentage de cette dernière dont l'importance est très variable d'un pays à l'autre. Ainsi, elle dépasse à peine 11% au Botswana, atteint 37% aux Pays-Bas, 50% en Bulgarie, 71% en Thaïlande, 110% au Canada et 166% au Brésil. A noter qu'au sein d'un même Parlement bicaméral, les Présidents de chaque assemblée peuvent être traités différemment. Ainsi, en Irlande, le Président de la Chambre dispose-t-il d'une indemnité de fonction représentant 118% de l'indemnité de représentant alors que celle du Président du Sénat n'atteint que 64% de l'indemnité de sénateur, laquelle est d'ailleurs d'un montant plus faible que celle de représentant.

Dans d'autres pays, la rémunération du Président est calculée par rapport à celle des plus hautes autorités de l'Etat; elle est identique à celle d'un ministre au Danemark, en Islande, au Koweït, à Malte, au Royaume-Uni; à celle du chef du Gouvernement au Conseil de la Fédération de Russie, en Israël, en Italie, au Japon, en Suède ou au Togo, à celle du Vice-Président de la République en Egypte, à celle du chef de l'Etat lui-même en ex-République yougoslave de Macédoine tandis qu'elle atteint au Portugal 80% du traitement de ce dernier et 40% de ses frais de représentation. En Pologne, c'est à l'inverse par référence au salaire moyen qu'est calculée la rémunération du Président de la Diète : elle est égale à 4,6 fois le salaire moyen et est assortie d'une indemnité spéciale s'élevant à 1,8 fois ce salaire moyen. Rares sont en tout état de cause les Parlements comme la Chambre des députés d'Argentine ou les deux chambres du Chili où les Présidents ne perçoivent que l'indemnité parlementaire.

Naturellement, en valeur absolue, le montant de la rémunération du Président peut varier considérablement d'un pays à un autre, ne serait-ce que parce qu'elle est tributaire de sa situation socio-économique; et il y a loin en effet des 220 000 takas de rémunération globale annuelle du Speaker du Parlement du Bangladesh aux 2 533 500 dollars d'indemnités versées au Speaker de la Chambre de représentants des Etats-Unis, comprenant il est vrai 1 444 000 dollars destinés au paiement de ses assistants. Mais une indemnité, quel que

soit son montant, n'est pas en elle-même représentative des facilités mises à disposition du Président.

Ce dernier bénéficie en effet de nombreux autres avantages. Certains présentent avant tout un caractère matériel, quoique non dénué de toute portée symbolique. Il en va ainsi de la ou des voitures de fonction, systématiquement présente à moins qu'elle ne soit remplacée à Tuvalu par une moto de fonction. De nombreux Présidents se voient également attribuer une résidence de fonction, soit sous forme d'un appartement au sein du Parlement — c'est le cas au Danemark ou à la Diète polonaise — soit sous forme d'une résidence particulière officielle, l'hôtel de la présidence, comme c'est le cas en Belgique ou en France. Le Président de l'Assemblée nationale française dispose également d'un appartement officiel au Château de Versailles, Siège du Congrès du Parlement. Il arrive même que le Président dispose d'une "résidence secondaire"; ainsi, le Président du Sénat philippin se voit attribuer une résidence d'été à Baguio City.

Pour l'entretien de sa résidence officielle, le Président bénéficie également d'un personnel de maison, parfois important, et le Speaker à Westminster peut même utiliser les services d'un chapelain. Comme toute autre personnalité, le Président fait aussi l'objet d'une protection assurée par les services de sécurité ou de police et des personnels spécialisés sont souvent attachés à sa personne. Il arrive même qu'il bénéficie d'un détachement militaire dont le rôle est double : contribuer à sa sécurité et assurer des services d'honneur propres à rehausser le prestige de la présidence.

D'autres avantages matériels sont consentis au Président, notamment s'agissant des transports et de déplacements officiels. Il perçoit ainsi des frais de déplacement dans certains Parlements et peut généralement voyager gratuitement sur les lignes aériennes ou de chemin de fer. Le Président du Bundesrat peut utiliser les hélicoptères du "Bundesgrenzschutz" et les avions de la "Luftwaffe". Le Président peut bénéficier également d'un accès privilégié au service postal et téléphonique. A noter, en outre, qu'il jouit dans certains pays — Fédération de Russie, Ghana ou Inde — de la gratuité des soins médicaux.

A ces avantages matériels s'ajoute bien souvent le bénéfice du concours intellectuel de collaborateurs supplémentaires. Tout d'abord,

le Président bénéficie prioritairement, sinon exclusivement des conseils du Secrétaire général et de ses services, tout particulièrement de ceux dont la mission est liée à la séance publique et au secrétariat général. Ils lui apportent le concours technique nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Naturellement, si le Président a également en charge la gestion administrative de l'Assemblée — ce qui n'est pas toujours le cas -, il est assisté dans cette tâche par les services de la Chambre qui en sont directement chargés, sous l'autorité soit du Secrétaire général, soit d'un autre haut fonctionnaire, Directeur administratif, Secrétaire général de la questure ou "Sergeant-at-Arms". Mais outre le concours des fonctionnaires parlementaires, le Président peut faire appel à des collaborateurs personnels, s'ajoutant le cas échéant aux assistants aux services desquels il peut prétendre en sa qualité de parlementaire.

Ainsi, a-t-on vu que le Speaker de la Chambre des représentants américaine dispose d'un crédit annuel pour rémunérer des collaborateurs. Celui de la Chambre des représentants d'Australie, outre les trois assistants qui lui sont attachés comme à tout parlementaire, peut disposer du concours d'un conseiller-doyen, de deux conseillers, de deux assistants conseillers et de deux secrétaires personnelles. Le Président de l'assemblée nationale ou du Sénat français dispose pour sa part d'un cabinet, composé de plusieurs conseillers.

Ainsi secondé, le Président est à même de remplir l'ensemble de ses hautes fonctions et d'assurer la place éminente qui est la sienne tant au sein de l'assemblée qu'à l'extérieur.

2. La situation du Président en dehors de l'assemblée

Dans la quasi-totalité des cas, le Président ne se contente pas de tenir la première place au sein de l'assemblée qu'il préside. Il jouit également le plus souvent d'un rang élevé dans l'Etat et assure la représentation de l'assemblée au niveau international.

a) Le rang protocolaire élevé du Président a des incidences institutionnelles

En dehors de l'assemblée, le Président occupe très souvent un rang protocolaire de premier plan.

Rappelons tout d'abord que certains Présidents de chambres hautes

sont également Vice-Présidents de l'Etat et occupent à ce titre la deuxième place dans l'ordre protocolaire, derrière le chef de l'Etat et la première dans celui de sa succession. Il en va ainsi par exemple en Argentine, en Bolivie, aux Etats-Unis, en Inde ou en Uruguay.

Mais de manière générale, et sans qu'ils exercent les fonctions de Vice-Président, les Présidents des assemblées tiennent un rang très élevé dans l'Etat, variant le plus souvent de la deuxième à la quatrième ou cinquième place, et précèdent généralement les membres du Gouvernement, voire même assez souvent le chef du Gouvernement. Occupent ainsi le second rang derrière le chef de l'Etat, les Présidents des assemblées de Finlande, du Luxembourg, du Portugal, du Sénégal, de Turquie, par exemple; précèdent les membres du Gouvernement, ceux des assemblées françaises, de Jordanie, du Mali, du Sri Lanka... Tout naturellement, un grand nombre d'entre eux sont appelés à remplacer le chef de l'Etat en cas d'absence temporaire ou plus généralement d'incapacité ou de décès de ce dernier.

Le Président est souvent appelé à remplacer le chef de l'Etat

De telles procédures se rencontrent dans pratiquement tous les régimes politiques et sous toutes les latitudes. Il en va ainsi, par exemple, en Autriche, au Bangladesh, au Burkina Faso, au Cameroun, à Chypre, au Congo, à la Dominique, en Egypte, en France, en Grèce, en Mongolie, au Niger, au Pérou, en Pologne, en Roumanie, en Slovénie, au Tadjikistan, en Tunisie ou au Turkménistan. Cet intérim peut être collégial, comme en Islande où le Président de TAltinghi l'exerce avec le Premier ministre et le Président de la Cour suprême. Lorsque le Parlement est bicaméral, l'intérim peut ne revenir qu'à l'un des deux Présidents, généralement celui de la chambre haute qui dans la plupart de ces cas précède protocolairement son collègue de la chambre basse¹⁴ comme en France, ou aux deux successivement, en cas de défaillance de l'un d'eux, en suivant là encore l'ordre de préséance, comme aux Philippines, en Pologne, en Roumanie ou même aux Etats-Unis — où en cas de défaillance du Vice-Président, c'est au Président de la

¹⁴ On rappellera que ce rang protocolaire ne préjuge en rien de la capacité à présider les deux assemblées siégeant conjointement (v. supra).

Chambre des représentants que revient la présidence — ou, plus rarement aux deux ensemble auxquels peut s'ajouter, comme en Irlande, une troisième personnalité, en l'occurrence le Président de la Cour suprême, ("Chief Justice"). C'est dans les Etats monarchiques que les Présidents des assemblées sont le moins souvent appelés à exercer l'intérim du chef de l'Etat, le trône n'étant en général jamais vacant du fait d'une liste de succession. Encore faut-il souligner que certains Présidents d'assemblée peuvent être appelés à la régence, comme aux Pays-Bas, en Suède — en cas d'absence de membre de la famille royale susceptible de remplir cette fonction — ou au Cambodge.

Dans ce tableau qui se caractérise par la place de tout premier plan accordée aux Présidents des Parlements dans l'Etat, ce sont les pays de tradition britannique qui font exception, comme si le prestige et l'aura qui s'attachent au Speaker au sein même de l'assemblée trouvaient leur contrepartie dans un rang beaucoup plus modeste au sein de l'Etat. Ainsi, le Speaker de Westminster ne vient qu'au douzième rang, après le Lord Président du Conseil et de nombreux autres dignitaires, et le Lord Chancelier, Président de la Chambre des Lords n'occupe que la sixième place. De même, le Speaker et le Président du Sénat australiens suivent non seulement le Gouverneur général et le Premier ministre mais également, les Gouverneurs et les Premiers ministres des Etats. Au Botswana, il vient derrière les présidents des hautes juridictions, en Inde, si le Président de la chambre haute, — le Rajya Sabha — est le Vice-Président de l'Etat, le Speaker cède le pas au Premier ministre et aux Gouverneurs d'Etats; à Malte il suit l'archevêque et le "Chief Justice". Au Canada également, le Speaker du Sénat comme celui de la Chambre des Communes suivent le "Chief Justice". A Singapour, il n'occupe que le sixième rang et à Antigua-et-Barbuda le septième. Au Zimbabwe, il a le rang d'un ministre. Et, corollaire de ces rangs plus modestes, leurs titulaires ne sont pas appelés à exercer d'intérim du chef de l'Etat. Toutefois, ces Présidents, comme leurs homologues de la plupart des pays du monde, assurent la représentation de leur assemblée au sein des pouvoirs publics. Ainsi, c'est le Speaker britannique qui présente l'adresse de la Chambre au souverain. Rares sont en définitive les assemblées dont le Président n'assure pas la représentation au sein des pouvoirs publics ou qui ne jouissent pas au sein de l'Etat d'un rang protocolaire. De telles situations ne s'expliquent

que par une conception particulièrement stricte de la séparation des pouvoirs qui cantonne le rôle du Président au sein même de son assemblée.

Le Président ne participe que rarement à des organes externes au Parlement...

En revanche, au nom de la même séparation des pouvoirs et du principe d'incompatibilité des fonctions parlementaires avec toute autre fonction publique, il est également rare que les Présidents soient membres de droit d'instances extérieures au Parlement. Il existe toutefois des exceptions. Le plus généralement, il s'agit d'organes en charge de la sécurité de l'Etat. Ainsi, les Présidents des Sénats chilien et philippin, des assemblées de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de Mongolie sont membres du Conseil de sécurité, ceux de Hongrie, de Lituanie, de Pologne ou de Slovaquie du Conseil de défense. En Irlande, au Lesotho ou au Portugal, les Présidents participent au Conseil d'Etat; au Japon, au Conseil de la Maison impériale ("Impérial Household Council") et au Conseil économique de la Maison impériale ("Impérial Household Economy Council"). Dans d'autres pays enfin, il peut s'agir d'organes à mission plus spécifique comme la Commission chargée du contrôle du financement des partis et des dépenses électorales, présidée par le Président du Sénat belge ou le Conseil consultatif des droits de l'homme auquel participe le Président de l'Assemblée marocaine ou encore le Bureau de la Fête nationale dont est membre le Président du Riksdag suédois. Dans tous les cas, il s'agit d'institutions non directement engagées dans la gestion quotidienne du pays, mais d'organes dans lesquels la présence du Président d'une assemblée parlementaire apparaît sans doute comme un gage de sagesse et d'impartialité.

... mais il nomme parfois des membres d'instances régulatrices...

Sans participer lui-même à des instances extérieures à l'assemblée, le Président peut jouer un rôle au sein de l'Etat soit en disposant d'un pouvoir de nomination de membres d'organes le plus souvent régulateurs, soit en figurant au nombre des autorités devant être consultées dans

certaines circonstances. Comme on a pu le constater en ce qui concernait leur situation protocolaire, ce sont encore les Présidents des assemblées de tradition britannique qui ont le rôle le plus effacé au sein de l'Etat et sont le moins souvent consultés ou conduits à désigner des personnalités au sein d'organes extérieurs au Parlement. En revanche, la France, et à sa suite de nombreux pays d'influence française sont en ces domaines des exemples caractéristiques. Ainsi, les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat français sont-ils compétents pour nommer chacun notamment, trois membres du Conseil constitutionnel et du Conseil supérieur de l'audiovisuel, un membre des conseils supérieurs de la magistrature, des tribunaux administratifs et des cours supérieures d'appel, des chambres régionales des comptes et pour présenter conjointement avec le Président du Conseil économique et social une liste de personnalités parmi lesquelles seront nommés les membres du Conseil de la politique monétaire. De même au Burkina Faso, au Congo, à Djibouti, au Mali ou au Maroc, le Président de l'Assemblée nomme ou propose un ou plusieurs membres du Conseil constitutionnel. Au Niger, il nomme des membres des Conseils supérieurs de la magistrature et de la communication. La participation à la nomination de membres des Cours constitutionnelle ou suprême incombe également aux Présidents des assemblées parlementaires d'Arménie, de République de Corée ou d'Ukraine.

... ou doit être consulté dans certaines circonstances

Quant à la consultation des Présidents d'assemblée, elle intervient le plus souvent avant une dissolution. C'est là encore le cas de la France et de pays comme l'Algérie, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, le Sénégal — où le Président est également consulté en cas de référendum — mais une telle procédure a lieu aussi en Arménie, en Croatie, en Finlande, en Hongrie, en Iran, au Kenya, en Pologne, en Roumanie ou en Yougoslavie. Dans des régimes parlementaires européens comme la Belgique, l'Italie ou la Norvège, les Présidents d'assemblée sont aussi consultés à l'occasion de la constitution du Gouvernement. En Suède, c'est même le Président du Riksdag qui propose au vote de ce dernier un candidat aux fonctions de Premier ministre. Enfin, à l'exemple de la France, les Présidents des assemblées, dans des pays comme le Mali, le

Maroc ou la Tunisie doivent être consultés lors de la décision du chef de l'Etat d'exercer des pouvoirs exceptionnels en cas de crise et en Arménie, le Président de l'Assemblée nationale doit être consulté en cas de danger imminent menaçant l'ordre constitutionnel.

b) Le Président assure généralement la représentation de l'assemblée au niveau international

Au niveau international, la plupart des Présidents assurent la représentation de leur assemblée au sein d'instances spécialisées en matière de coopération interparlementaire à vocation mondiale, comme l'Union interparlementaire; régionale comme l'Organisation interparlementaire de l'ASEAN, le Parlement latino-américain, l'Union des Parlements africains, l'Union parlementaire Asie Pacifique; linguistique comme l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française ou des entités répondant à d'autres critères, telles que le "Commonwealth Parliamentary Association". De surcroît, un grand nombre d'entre eux ont en charge la responsabilité des relations avec les Parlements étrangers, à moins que celle-ci revienne au Bureau ou soit partagée avec lui, comme c'est le cas par exemple en Espagne, en France, au Pérou ou en Tunisie, ou avec le Secrétaire général et ses services comme au Royaume-Uni ou en Slovénie. Il faut également prendre en compte la part informelle des missions et voyages officiels de Présidents d'assemblée à l'étranger où ils rencontrent non seulement leurs homologues mais aussi, le plus souvent, les plus hautes personnalités de l'Etat.

Toutefois, il n'est évidemment pas dans leur mission d'assurer la conduite des affaires étrangères. Aussi bien les Présidents des assemblées ne jouent-ils un rôle spécifique dans le contrôle des affaires étrangères ou de la défense que dans une minorité de pays, principalement dans ceux où ils participent, de droit, comme on l'a vu, à des Conseils de défense ou de sécurité, comme c'est le cas par exemple pour les Présidents des Sénats chilien et polonais. Le Président du Riksdag suédois joue également un rôle en qualité de membre de droit du Conseil consultatif des affaires étrangères et de Président, en temps de guerre, d'une formation réduite du Parlement. A noter enfin qu'aux Comores, le Président est même compétent pour donner son

avis, conformément à la Constitution, sur le déploiement des forces armées. Mais de telles situations constituent assurément des exceptions et le Président, quels que soient son influence et son prestige international, occupe avant tout des fonctions centrées sur l'institution parlementaire elle-même et particulièrement sur la séance publique.

DEUXIEME PARTIE

LES FONCTIONS DE LA PRESIDENCE

L'analyse détaillée du statut de la présidence a permis notamment de définir la place du Président tant à l'intérieur de l'assemblée qu'au sein des pouvoirs publics et sur la scène internationale. La question centrale dont dépend la définition de son rôle demeure toutefois celle des fonctions de la présidence. A l'examen, il apparaît qu'une distinction majeure doit être effectuée entre deux grands types de fonctions. Certaines d'entre elles sont liées à la présidence de l'assemblée conçue comme institution tandis que d'autres sont plus directement liées à la présidence de l'assemblée en tant que corps délibérant, c'est-à-dire à la direction de la séance publique *stricto sensu*.

L La présidence de l'assemblée, institution

Dans ses fonctions de présidence institutionnelle de la Chambre, le Président peut être conduit à remplir une double mission. Il est en effet susceptible à la fois d'assurer la direction administrative de l'assemblée et d'organiser le travail parlementaire.

1. La direction administrative de l'assemblée

Pour être avant tout un corps délibérant, les assemblées parlementaires présentent également les caractéristiques d'une administration. Tout Parlement, pour fonctionner, nécessite en effet une logistique, assurée par différents services qui ont essentiellement une double mission à assumer : apporter une aide technique aux parlementaires dans l'exercice de leur mandat et assurer la gestion *stricto sensu* de l'institution elle-même. Cela suppose l'organisation administrative de différents services, regroupés le plus souvent sous l'autorité d'un haut fonctionnaire qui porte, selon les cas, le titre de Greffier, de Secrétaire général ou de Directeur général. Cela suppose également que le Parlement dispose en propre de moyens financiers, c'est-à-dire d'un budget dont il doit pouvoir assurer librement la gestion afin que soit garantie son autonomie matérielle, gage d'indépendance politique. Ce budget doit naturellement servir à verser aux parlementaires une indemnité ou un traitement, dont le montant doit leur permettre de se consacrer à leur tâche, quelle que

soit par ailleurs leur fortune, ainsi qu'à assurer les salaires de leurs collaborateurs et des fonctionnaires parlementaires, mais aussi à permettre à rassemblée de réunir la documentation nécessaire à ses travaux, ce qui suppose en général la constitution d'une bibliothèque et la mise à disposition de crédits d'étude.

La très grande disparité de moyens entre les différents Parlements et le nombre très variable des membres de leur personnel qui oscille entre quelques unités et plusieurs milliers doit être soulignée à titre liminaire. En outre, une distinction doit être établie entre les personnels de l'assemblée, réunis sous l'autorité du plus haut fonctionnaire et les collaborateurs personnels des parlementaires ainsi que ceux des groupes politiques. S'il est difficilement envisageable que les tâches de procédure et de gestion ne soient pas assurées par un personnel spécialisé et au service de l'ensemble des parlementaires, on peut en revanche concevoir que les tâches de conseil et d'étude soient remplies par des collaborateurs liés à chaque parlementaire en particulier ou un groupe politique; les deux types de collaboration peuvent enfin également coexister.

Première personnalité de l'assemblée, dont il incarne l'autorité, le Président joue naturellement un rôle de premier plan en ce qui concerne tant le choix de celui qui apparaît comme son premier collaborateur et l'organisation des services que l'élaboration et l'exécution du budget.

a) La nomination du Secrétaire général et l'organisation des services

L'ensemble des services de l'administration parlementaire sont donc habituellement réunis sous l'autorité du Secrétaire général ou Greffier. Dans les Parlements bicaméraux, chaque assemblée dispose généralement d'un tel haut fonctionnaire, mais il arrive, comme en Suisse, qu'il n'y en ait qu'un seul pour les deux chambres. Il peut arriver également, comme en France, mais aussi au Danemark ou en Suède, qu'à l'intérieur d'une assemblée coexistent deux hauts fonctionnaires, indépendants l'un de l'autre et de rang égal, le premier ayant en charge les services législatifs, le second les services administratifs. Il se peut aussi, comme en Belgique ou aux Pays-Bas, qu'existe un Directeur des services administratifs ou un Secrétaire général adjoint, subordonné au Secrétaire général de l'assemblée.

Le Secrétaire général ou Greffier de l'assemblée remplit à ce titre un rôle spécifique exigeant une grande expérience du fonctionnement du Parlement. Outre la direction des services proprement dits, il a avant tout une fonction de conseil de la présidence et des instances dirigeantes de l'assemblée, particulièrement en ce qui concerne la procédure parlementaire et l'interprétation des règles internes. A l'exception notable des Etats-Unis, où dans les deux chambres, les questions de procédure relèvent d'un expert spécialisé, le "Parliamentarian", c'est au Secrétaire général que revient prioritairement cette tâche. En second lieu, dans de nombreux Parlements, il est également chargé de conseiller les parlementaires dans la rédaction des propositions de loi, voire d'examiner leur recevabilité. Les compétences très spécialisées qu'exige une telle fonction font que, dans la plupart des cas, le Secrétaire général est issu de l'administration de l'assemblée et y a accompli parfois toute sa carrière. En tout état de cause, de rénumération des tâches qui sont les siennes, on déduit aisément que le Secrétaire général doit disposer de la confiance du Président, mais également de celle de l'assemblée, et donc des parlementaires d'opposition. Son mode de désignation s'en ressent nécessairement qui fait intervenir, le plus souvent, mais selon des modalités et une "intensité" qui peuvent différer, ceux dont il doit disposer de la confiance.

Lorsque le choix du Secrétaire général relève de l'assemblée ou de ses organes dirigeants, trois systèmes se présentent, qui peuvent d'ailleurs se combiner entre eux : la nomination revient au Président lui-même; elle incombe à un organe collégial; elle relève de l'assemblée tout entière et s'apparente alors à une élection. Mais elle peut également être du ressort d'une autorité extérieure, le plus généralement le chef de l'Etat. Toutefois, quel que soit le système pratiqué, le Président n'est pas sans influence sur le choix du Secrétaire général, soit qu'il dispose d'un pouvoir formel de présentation voire de nomination, soit qu'il exerce un rôle indirect.

Il paraît logique que le choix du premier fonctionnaire de l'assemblée revienne à l'institution qu'il doit servir et, au sein de l'assemblée, que cette compétence appartienne à son Président avec lequel le Secrétaire général est appelé à collaborer étroitement. De nombreux Parlements de pays géographiquement et politiquement éloignés connaissent ce cas de figure : la Pologne, le Portugal, la

République tchèque, l'Ukraine mais aussi l'Algérie, Israël, le Nicaragua, la République arabe syrienne ou l'Uruguay, ou encore le Mali, le Maroc, le Sénégal et la Tunisie. Mais le Secrétaire général est également au service de l'ensemble de l'assemblée, et un choix par le seul Président peut paraître insuffisamment refléter cette nécessité. C'est pourquoi dans de nombreux Parlements, sa désignation incombe à un organe collégial — le plus souvent le Bureau — au sein duquel sont représentés les différents groupes politiques. C'est le système pratiqué en France, et dans un bon nombre de pays africains de tradition parlementaire française : Cameroun, Niger, Togo... C'est également le cas en Espagne, dans la Fédération de Russie, en Italie ou aux Pays-Bas. Le Président n'est évidemment pas absent d'un tel mécanisme puisqu'il préside le Bureau. Il lui appartient d'ailleurs, parfois même formellement, comme en Espagne ou en Italie, de proposer le nom de l'intéressé. Enfin, pour souligner le lien entre l'assemblée et son premier serviteur, le Secrétaire général peut être nommé par la chambre elle-même souvent sur la suggestion ou la proposition du Président comme aux Etats-Unis, en Roumanie ou en Yougoslavie.

Dans certains Parlements, en revanche, la désignation du Secrétaire général est une prérogative, du moins en droit, de l'Exécutif, selon le modèle britannique où le Greffier est nommé par la Couronne¹⁵. Cependant, les parlementaires et tout particulièrement le Président ne sauraient se voir imposer un choix sans être pour le moins consultés, quand ils ne sont pas directement associés au choix. En Nouvelle-Zélande, le Président recommande un candidat; au Cambodge, le Secrétaire général est nommé par le Roi, mais sur proposition du Président et du vice-président de l'assemblée; en Suisse, le Secrétaire général est nommé par le Conseil Fédéral mais il est proposé par une Conférence de coordination entre les deux assemblées comprenant leurs deux Présidents, et au Royaume-Uni il est de tradition de désigner le Greffier-adjoint. La désignation du premier fonctionnaire de l'assemblée par l'Exécutif apparaît donc davantage comme une survivance historique — au Royaume-Uni le souverain est toujours réputé faire partie du

¹⁵ C'est le cas en Australie, au Canada, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, au Sri Lanka ou en Zambie mais d'autres Parlements de tradition britannique n'ont pas suivi cet exemple et la nomination des Greffiers au Botswana ou en Inde et à Nauru revient au Président de la chambre tandis qu'au Ghana, elle incombe au Bureau.

Parlement — que comme le signe d'une immixtion gouvernementale dans les affaires internes du Parlement.

On notera par ailleurs que, dans la plupart des cas, le Secrétaire général une fois nommé jouit d'une certaine "garantie de emploi" sinon d'une réelle inamovibilité. Toutefois, lorsque le choix du Secrétaire général relève précisément du seul Président, il n'est pas rare qu'il s'accompagne d'un pouvoir de révocation. En outre, lorsque l'élection du Secrétaire général par la chambre, comme aux Etats-Unis, a un caractère politique, un changement de majorité entraîne logiquement son départ, selon le traditionnel système des dépouilles.

Si les Présidents jouent un rôle déterminant quoique assez rarement exclusif dans la désignation du Secrétaire général, il en va de même en ce qui concerne l'organisation des services et le recrutement de personnel. En effet, si le Président organise naturellement librement son propre cabinet et recrute ses propres collaborateurs, il n'est généralement pas compétent pour déterminer seul l'organisation administrative ou nommer et promouvoir les membres du personnel, le recrutement initial étant, en outre, assez largement fondé sur le système du concours.

Dans certains Parlements, cette tâche lui échappe même totalement pour être confiée au Secrétaire général. Ainsi, par exemple, ce sont les Secrétaires généraux des assemblées canadienne, indiennes, israélienne, japonaises ou néo-zélandaise qui nomment et démettent de leurs fonctions le personnel du Parlement. En revanche, ce pouvoir est exercé par le Président lui-même au Bundestag allemand, en Autriche, au Danemark, en Espagne ou au Sénégal. Toutefois, le Président n'agit pas véritablement seul.

Au Danemark, où le Président détient assurément un rôle prépondérant, c'est après consultation des vice-présidents qu'il a la responsabilité de l'organisation interne du Folketing, de ses services et de ses comptes. En Allemagne, si le Président est aux termes du règlement l'autorité suprême de l'administration, le Présidium joue un rôle important en ce qui concerne le personnel tandis que le Comité des doyens dispose d'attributions administratives, notamment financières, et statue sur les affaires intérieures du Bundestag. En Espagne, si les Présidents des deux chambres exercent, conformément à la Constitution elle-même, les pouvoirs administratifs dans les

assemblées qu'ils président, ce rôle n'est pas exclusif de celui du Bureau du Congrès des députés ou de la Commission pour le gouvernement intérieur du Sénat. Au Sénégal, si le Président est "le chef de l'administration de l'Assemblée", qu'à ce titre "tous les services administratifs relèvent de son autorité" et qu"*il est assisté des questeurs et du Secrétaire général", c'est le Bureau qui détermine l'organisation et le fonctionnement des services. Dans de nombreux cas, en réalité, l'organisation des services et le recrutement des agents revient à l'organe collégial, le Bureau lorsqu'il existe, ou une instance spécialisée, que le Président préside généralement mais qui a le mérite d'être représentatif de la composition de l'assemblée. Ainsi est-il pratiqué en Belgique, au Brésil, au Congo ou en Suède. En France, le Bureau a tous pouvoirs pour organiser et diriger les services et les fonctionnaires hiérarchiquement les plus élevés sont nommés par lui, le Président et les questeurs, conjointement ou séparément selon les cas, nommant les autres employés. A Westminster, recrutement des personnels et organisation des services sont de la compétence de la Commission de la Chambre des Communes, qui est présidée par le Speaker. En définitive, si les Présidents d'assemblée sont conduits à intervenir, avec plus ou moins d'intensité, dans les questions relatives au personnel et à l'organisation des structures administratives, ils ne font cependant figure de chef de l'administration que dans un nombre limité de Parlements, situés le plus généralement dans des pays d'Afrique noire comme le Burkina Faso, le Mali ou le Sénégal, la transposition du modèle français au sein de ces Parlements s'étant traduite par un renforcement des pouvoirs du Président.

b) L'élaboration et l'exécution du budget de l'assemblée

Le rôle tenu par les Présidents des assemblées dans la préparation et l'exécution du budget des institutions qu'ils président est également très variable d'un pays à l'autre. Dans certains cas, le Président n'a pas, du moins en droit, de responsabilité particulière. Ainsi, en France, le budget des assemblées est préparé par une commission regroupant les questeurs de chacune d'entre elles et présidée par un président de chambre à la Cour des Comptes. Ces crédits nécessaires sont ensuite inscrits dans le projet de loi de finances et il est de coutume qu'ils soient

adoptés sans discussion. En Italie, le budget est préparé par les questeurs, délibéré par le Bureau — présidé il est vrai par le Président — et adopté par l'assemblée concernée.

A la Chambre des représentants des Etats-Unis, il est élaboré par une sous-commission de la Commission du budget. En Estonie, au Népal, pour prendre des exemples géographiquement et politiquement éloignés, le Président est également absent de l'élaboration du budget. En outre, dans certains Parlements, au Niger, au Portugal, au Sri Lanka, à Tuvalu, par exemple, cette tâche incombe en propre au Secrétaire général et à ses services. Au Sénat polonais, celui-ci propose ainsi lui-même un projet de budget au Présidium; au Brésil, le Bureau approuve les propositions faites par la direction générale.

Mais dans de nombreuses assemblées, le Président joue en revanche un rôle actif dans l'élaboration du budget. Cette mission lui est parfois confiée directement comme en Argentine, en Australie, en Autriche, en Bolivie, au Costa Rica, au Paraguay, aux Philippines, en Uruguay, en Yougoslavie par exemple. Il peut naturellement recourir aux services du Secrétaire général ou d'un "Secrétaire Questeur" comme à Djibouti, se borner à donner des instructions pour son élaboration, comme à Chypre ou déterminer les orientations budgétaires comme en Afrique du Sud. Au Maroc, il supervise la préparation du budget effectuée par la questure et en Inde, il contrôle les travaux préparatoires effectués par le Secrétariat général. Dans d'autres cas de figure, le Président est chargé de faire des propositions qu'il soumet à l'Assemblée elle-même, comme en Bulgarie ou en Grèce ou à l'Exécutif, lorsque celui-ci est associé à la procédure. Ainsi, les Présidents de chaque assemblée adressent au Chili des propositions au Président de la République et au Japon recueillent les prévisions de recettes et de dépenses qu'ils transmettent au ministre des finances.

Très généralement, le projet de budget est préparé au sein de l'organe collégial ou d'une commission, présidés par le Président, qui joue donc à ce titre un rôle déterminant. Ainsi, au Danemark, en Fédération de Russie, au Luxembourg, en Norvège, à la Deuxième Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas, mais aussi en Algérie, en Egypte, au Liban, en Tunisie, le budget est élaboré par le Bureau. En Islande, le Président fait des propositions au Présidium et en Israël à un organe conjoint formé de la Commission de la Chambre et de la Commission des

finances. En Belgique, le Président préside la Commission de la comptabilité qui prépare le budget.

Dans plusieurs assemblées de type britannique, l'influence du Speaker s'exerce également dans un cadre collégial, ce qui mérite d'être souligné : à Westminster mais également à Nauru, comme président de la Commission de la Chambre, au Canada en qualité de président du Bureau de régie interne, en Irlande, comme président de la Commission des questions de procédure et des privilèges. Enfin, dans certaines assemblées, le projet de budget est soumis à l'approbation du Président; c'est le cas notamment en Hongrie, à Malte, en Thaïlande ou en Zambie.

L'exécution du budget appelle des considérations de même nature. Le Président en est parfois directement chargé. Ainsi, au Bundestag, il met en application le budget préparé par le Comité des doyens. Lorsque le Président joue un rôle prépondérant en matière administrative et financière, il remplit tout naturellement cette tâche, avec l'aide des services spécialisés. Mais plus généralement, le Président n'exerce qu'un simple contrôle ou se tient en retrait d'une fonction exercée par des questeurs, lorsqu'ils existent, ou assurée directement par les services compétents.

En définitive, on constate à l'examen des nombreux cas de figure qui se présentent que le Président est rarement complètement étranger aux questions administratives et financières mais qu'il en a également rarement pleinement la responsabilité et encore moins la charge. Il trouve plus naturellement sa place dans l'organisation du travail parlementaire, quoique ses compétences diffèrent cependant d'un Parlement à un autre.

2. L'organisation du travail parlementaire

La responsabilité incombant au Président d'organiser le travail parlementaire est en effet d'une ampleur et d'une intensité variables selon les cas. Il peut ainsi jouer un rôle majeur ou plus effacé tant en ce qui concerne la répartition du travail que la préparation des débats.

a) *La répartition du travail ; quel rôle joue le Président dans la composition, la présidence et la saisine des commissions ?*

Les assemblées constituent des organes trop nombreux pour délibérer utilement en séance plénière, sans préparation, de toutes les questions

qu'elles peuvent être appelées à débattre. C'est la raison d'être d'organismes plus restreints, entre lesquels le travail est préalablement réparti : les commissions.

Ce n'est pas ici le lieu de décrire de manière détaillée la composition et le rôle, très variables selon les Parlements, de ces commissions, lesquelles justifieraient à elles seules qu'on y consacre un ouvrage spécifique. Le fait est que leur existence constitue une caractéristique commune dans toutes les assemblées, comme c'est d'ailleurs le cas de la présidence. Leurs compétences, comme leurs formes offrent toutefois de telles disparités qu'il n'est guère opératoire de s'intéresser au rôle que le Président peut jouer à leur égard sans s'intéresser préalablement — certes de façon très succincte — à leurs principales caractéristiques.

Le terme de commission est en effet parmi les plus polysémiques. Il ne dit rien des fonctions de l'organe ainsi baptisé. Tout au plus pourrait-il indiquer qu'il s'agit d'un organe restreint, composé d'un certain nombre seulement de parlementaires, à l'inverse de la séance plénière. Encore cette approche serait-elle inexacte du fait de l'existence dans de nombreux Parlements du Commonwealth d'une "Commission de la chambre entière", réunissant en "groupe de travail" tous les membres de l'assemblée qui désirent participer — et donc, en théorie, l'ensemble des parlementaires — dans une atmosphère moins formaliste. L'importance des commissions est également très variable selon les pays et la réalité qu'elle est censée recouvrir. Ainsi, aux Etats-Unis, le rôle des commissions permanentes ("Standing Committees") fut à une époque si déterminant que le Président Woodrow Wilson pût qualifier le système politique américain de Gouvernement par les "Standing Committees" du Congrès. Une telle situation s'expliquait non seulement par le nombre de ces commissions — près d'une par sénateur avant la guerre de 1914 par exemple — mais surtout par les règles très particulières de sélection, la règle de l'ancienneté ("Seniority Rule") revenant à attribuer les postes les plus importants aux parlementaires les plus anciens et les mieux "installés" dans leur circonscription. En revanche, lorsque les commissions sont tirées au sort, qu'elles ne sont pas permanentes et que leur vie est liée à l'étude d'une question, leur influence peut être beaucoup plus limitée. A cet égard, la volonté des constituants de 1958 en France de limiter le rôle du Parlement se retrouvait tant dans la réduction drastique du nombre de commissions

permanentes que dans le renvoi des projets et propositions de loi en principe à des commissions spéciales et par défaut seulement aux commissions permanentes.

Sans prétendre dresser une typologie exhaustive des différentes commissions parlementaires, on peut toutefois distinguer les commissions à compétence générale des commissions spécialisées, les commissions de la "chambre entière"*, qui réunissent l'ensemble des parlementaires, des commissions réduites à un nombre limité de membres, les commissions permanentes dont la durée est égale à celle de la législature ou à tout le moins à celle de la session, des commissions spécialement désignées pour l'étude d'un texte, les commissions législatives, des commissions de contrôle ou d'enquête, les commissions chargées de sélectionner les textes ou les amendements soumis à l'assemblée de celles chargées de préparer l'étude de la loi en examinant voire en réécrivant les projets de loi quand ce n'est pas en les adoptant, comme en Italie où une part non négligeable de la législation — les "leggine" — résulte des travaux et du vote des commissions. Encore faut-il relever l'existence, dans de nombreux Parlements, comme celui des Etats-Unis, de "sous-commissions", dont le nombre n'a d'ailleurs cessé de croître, atteignant à l'heure actuelle environ 250, aux compétences inévitablement "très spécialisées" et traduisant souvent une forte influence des groupes de pression. Parmi les commissions de sélection des textes ou des amendements, il faut souligner le rôle décisif, aux Etats-Unis notamment, de la Commission du règlement ("Rules Committee") qui peut non seulement décider de l'inscription d'une proposition à l'ordre du jour, mais aussi déterminer les conditions de sa discussion, par exemple en interdisant le dépôt d'amendements, ce qui dans la pratique revient à empêcher son adoption ! Et jusqu'aux années 70, la "Seniority Rule" garantissait, au sein du "Rules Committees", aux parlementaires les plus anciens, républicains comme démocrates, un rôle déterminant dans l'établissement de l'ordre du jour. Il faut encore souligner, parmi les commissions, le rôle très particulier, dans les Parlements bicaméraux des commissions mixtes, ou commissions de conciliation qui réunissent en nombre limité, des représentants de chaque assemblée afin de parvenir à un accord sur les textes en discussion. De même, doit-on mentionner la fonction très particulière des "commissions" du règlement ou des "commissions"

d'administration interne qui n'ont pas, comme leur nom l'indique, de rôle législatif mais ont une mission plus proche de celles dévolues par exemple, au sein des assemblées françaises au Bureau ou à la Conférence des Présidents. N'ont également pas de rôle législatif, les "commissions" ou "comités" de sélection des candidatures, pour siéger... au sein des commissions. Enfin, il faut rappeler ici le rôle original tenu aux Cortès espagnols, à l'Assemblée de la République portugaise et dans quelques autres assemblées, notamment dans les pays communistes, par la Députation ou "Commission" permanente, formation réduite du Parlement entre les sessions et qui dispose à ce titre de très larges prérogatives.

A la lecture de cette énumération rapide, on devine l'importance des fonctions remplies par les commissions et l'enjeu que peuvent constituer leur composition et notamment leur présidence.

Aussi bien le rôle tenu par le Président de l'assemblée tant en ce qui concerne leur constitution, la désignation de leurs membres et de leurs organes dirigeants ou leur saisine semble-t-il déterminant. Si dans de nombreux Parlements, comme en France, le Président est absent du processus de désignation des membres des commissions, il en va différemment, par exemple, aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni. Ainsi, à Westminster, les nominations dans les commissions permanentes ("Standing Committees") sont opérées par une commission de sélection des candidatures ("committee of sélection") de onze membres, dont la composition prend en compte l'équilibre des partis, les compétences et la répartition géographique des parlementaires, mais les "standing committees" sont présidés par les membres du "Speaker's panel" composé d'une dizaine de parlementaires désignés par le Speaker du début de chaque session sur la présentation des chefs de file ("whips") du Gouvernement et de l'opposition. A la Chambre des représentants américaine, le Speaker, qui est aussi, rappelons-le, le véritable chef de la majorité, "recommande" les membres de la majorité du "Rules Committee" dont on a souligné le rôle déterminant et il préside — lorsqu'il appartient au parti démocrate — le ("Démocratie Steering and Policy Committee") qui sélectionne les membres des commissions. Le Speaker de la Chambre ou le Président du Sénat désignent également les membres des "Conférences Committees" qui sont des commissions de conciliation entre les deux assemblées et dont le rôle est déterminant

dans le système bicaméral américain. Si en Allemagne, comme en France ou en Italie, les commissions sont composées à la proportionnelle des groupes, les présidents de ces commissions sont pour leur part désignés par le "Comité des doyens", qui regroupe le Président, les vice-présidents et les représentants des groupes politiques.

Toutefois, de manière générale, il est rare que le Président de l'Assemblée soit investi du pouvoir de nommer des commissions. Cette situation se rencontre au Maroc, dans certains pays du Commonwealth, comme l'Inde, le Lesotho, Tuvalu, ou la Zambie ainsi parfois qu'en Amérique latine comme au Paraguay ou au Venezuela. En Italie, le Président de la Chambre des députés nomme les membres des commissions spéciales compétentes pour les questions de procédure, électorales ou relatives aux immunités.

De même, il n'est pas de règle générale quoique plus habituel que le Président de l'assemblée préside lui-même les commissions et les cas de l'Egypte où le Président préside les commissions auxquelles il participe ou du Kenya où le Speaker est Président de droit des commissions font figure d'exceptions. A l'examen, il apparaît que, lorsque le cas se présente, il s'agit le plus souvent de commissions liées de près ou de loin à l'organisation du travail de l'assemblée ou incarnant sa permanence. Ainsi, les Commissions de candidatures sont-elles présidées par le Président au Botswana, à Chypre, à Singapour ou au Zimbabwe, les Commissions du règlement le sont également en Afrique du Sud, au Danemark, en Grèce ou en Italie, les Commissions des services de la Chambre ou du personnel à Belize, en Bolivie, en Nouvelle-Zélande ou en Thaïlande ou du budget du Parlement en Grèce. De même, au Royaume-Uni, comme dans certaines assemblées qui suivent cet exemple, telles que celles d'Australie ou de Singapour, le Speaker préside la Commission de la Chambre, dont le rôle est administratif, et qui réunit à Westminster le leader de la majorité, celui de l'opposition et trois autres parlementaires. Au Lok Sabha indien, le Speaker préside la Commission consultative des affaires gouvernementales chargée de faire des recommandations sur la répartition du temps à consacrer aux différents thèmes du programme du Gouvernement et de proposer également des sujets de discussion. Enfin, tout naturellement, le Président préside-t-il la "Commission" ou Députation permanente, comme en Espagne mais aussi dans des

pays socialistes tels que la République populaire démocratique de Corée ou le Viet Nam. De la même manière, en Allemagne, la Commission mixte, formation du Parlement en situation d'urgence, comprenant des membres du Bundestag et du Bundesrat est présidée de droit par le Président du Bundestag.

Cela étant, pour ne présider es qualités qu'assez peu souvent des commissions, les Présidents d'assemblée peuvent parfois, comme d'autres parlementaires, être désignés pour présider certaines d'entre elles. Ainsi, tout récemment en France, le Président de l'Assemblée nationale a-t-il présidé une commission d'enquête.

La présidence de commissions peut enfin n'être qu'une simple faculté laissée à l'appréciation du Président. A Chypre ou en Espagne le Président peut, s'il le désire, présider toute commission. Cependant, de telles situations ne constituent pas non plus la règle générale et demeurent plutôt rares.

En revanche, il est de pratique habituelle dans la très grande majorité des Parlements que le Président soit compétent pour renvoyer à une commission l'étude d'un texte. Une telle compétence est d'autant plus importante qu'elle se double en Italie de la faculté de renvoyer certains projets de loi à une commission en vue de leur adoption définitive¹⁶. Lorsque cette prérogative n'appartient pas au Président, elle relève le plus souvent du Bureau ou de la Conférence des Présidents que préside le Président, voire de l'assemblée elle-même, comme en Allemagne ou à la Diète polonaise.

b) La préparation des débats

Si la présidence des débats est une tâche incombant prioritairement, comme on le verra, au Président d'une assemblée, la préparation de ces débats lui revient également, quoique avec des nuances, dans le cadre de ses fonctions de direction de l'institution parlementaire et d'organisation du travail de la chambre.

¹⁶ A noter qu'une telle procédure n'est pas applicable aux réformes constitutionnelles ou électorales, aux lois de finances, à la ratification des traités ou aux délégations législatives. En outre, le Gouvernement ou un dixième des membres de la chambre ou un cinquième des membres de la commission peuvent demander que le texte soit renvoyé devant l'assemblée elle-même.

Le Président peut-il convoquer la réunion de l'assemblée ?

L'une des premières tâches en cette matière est de convoquer la réunion de l'assemblée. Dans la très grande majorité des cas, le régime des sessions ordinaires ou de droit lui échappe. Soit le texte constitutionnel détermine lui-même les dates voire la durée des sessions, comme c'est le cas en France, mais aussi, en Belgique, en Espagne, en Grèce, en Hongrie, au Portugal ou en Roumanie. Soit encore la convocation de sessions relève du chef de l'Etat, selon une tradition monarchique qui veut que les chambres ne soient pas libres de siéger à leur convenance, mais doivent être réunies par la plus haute instance de l'Etat qui "ouvre" la session du Parlement, souvent en prononçant à cette occasion un discours présentant les grandes lignes de la politique qui sera mise en oeuvre par le Gouvernement. On aura reconnu ici le système britannique ou du moins ce qu'il paraît être; en effet, dans la pratique et en l'absence de réglementation écrite, "à laquelle suppléent la tradition et la notion de l'intérêt public"¹⁷, le Parlement britannique peut siéger sans limitation de durée et certaines sessions se sont prolongées au-delà d'une année. Soit enfin, selon le principe éminemment démocratique et "révolutionnaire", de la "permanence des assemblées", le Parlement est réputé être toujours en session et celle-ci se confond alors avec la notion de législature, les assemblées pouvant siéger toute l'année et de manière ininterrompue — comme le prévoient, par exemple, les Constitutions russe, slovaque et tchèque — ou l'assemblée décidant elle-même de la clôture et de la reprise de ses sessions, comme c'est le cas du Bundestag allemand.

En réalité, dans la pratique, les différences entre les systèmes qui viennent d'être évoqués sont beaucoup moins tangibles. Les sessions fixes déterminées par la Constitution n'excluent pas les sessions extraordinaires, la convocation laissée à la discrétion de la "Couronne" ou du chef de l'Etat est du moins dans les régimes démocratiques, une fiction et les assemblées sont réunies en tout état de cause, parfois même comme on l'a vu, une très longue partie de l'année et à l'inverse, le fonctionnement en théorie continu du Parlement se traduit par des ajournements devenus systématiques et aboutit à un mécanisme de

¹⁷ Michel Ameller. Parlements. PUF. 1966. p. 143.

sessions de fait, quand il n'est pas prévu expressément, comme en Allemagne, que l'assemblée décide de la date de ses sessions. Cela étant, quel que soit le mode de déclenchement de la réunion de Parlement en session, le Président de l'assemblée n'en constitue généralement pas un élément déterminant et très rares sont les cas, comme en Lettonie ou en Slovaquie, où la présidence convoque les sessions ordinaires, à moins que, comme en Hongrie, le Président se borne en la matière à un rôle notarié, les dates des sessions étant fixées par la Constitution. La présidence joue parfois un rôle plus important en ce qui concerne la réunion du Parlement en session extraordinaire. Il s'agit de sessions organisées en dehors de celles habituellement, "ordinairement" tenues par le Parlement. En théorie, elles ne doivent pas être confondues avec la réunion d'une assemblée qui s'est ajournée en cours de session. En pratique, dans un système de "permanence de l'assemblée", les réunions exceptionnelles des chambres durant une période d'ajournement annuel habituel, s'en rapprochent beaucoup. Certes, la convocation des sessions extraordinaires est encore le plus souvent l'apanage de l'Exécutif, du chef de l'Etat ou du Gouvernement. Aux Etats-Unis même, terre par excellence de la séparation des pouvoirs, les sessions spéciales de chaque assemblée sont convoquées par une proclamation présidentielle. Toutefois, dans une certaine mesure, les chambres peuvent être associées à la procédure ou dotées d'une compétence concurrente pour obtenir la tenue d'une session extraordinaire. Le plus souvent, ces sessions seront organisées à la demande d'une certaine proportion de parlementaires : la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale en France, les deux tiers au Cameroun ou à Monaco, les deux cinquièmes au Danemark, au moins cent parlementaires en Suède ou un quart d'entre eux au Japon. Il arrive également, même si les cas ne sont pas très nombreux, que le Président de l'assemblée puisse de lui-même convoquer la réunion d'une session extraordinaire, comme en Italie. De même, en Estonie, à Grenade ou en Slovaquie, le Président est compétent pour convoquer la réunion des sessions "individuelles", c'est-à-dire celles qui ne sont pas programmées régulièrement par opposition aux sessions ordinaires. C'est aussi le cas à Madagascar. Enfin, si le Président n'est pas investi lui-même d'une telle compétence, il arrive qu'il la partage avec un organe collégial tel que le Bureau ou

le Présidium, en Lituanie, en Norvège ou à Saint-Marin par exemple, ou qu'il soit consulté comme le Speaker du Lok Sabha en Inde. En Nouvelle-Zélande, il ne peut agir qu'à la demande du Premier ministre et après consultation du leader de l'opposition.

En revanche, il est de règle plus générale, qu'au cours des sessions, il appartienne à son Président de convoquer l'assemblée lorsque celle-ci s'est ajournée, que cet ajournement résulte d'un vote explicite de la chambre ou de l'épuisement de l'ordre du jour. Mais la portée et la signification d'une telle compétence varient selon le rôle que joue le Président dans la détermination de l'ordre du jour de la chambre.

En effet, lorsqu'il est doté du pouvoir, comme au Folketing danois, de convoquer l'assemblée et de fixer son ordre du jour, le Président est investi d'une responsabilité essentielle de l'organisation du travail parlementaire.

Le Président est-il compétent pour fixer l'ordre du jour ?

La fixation de l'ordre du jour constitue sans aucun doute un des éléments les plus importants du processus législatif. Une des règles anciennes du régime parlementaire veut que les assemblées soient maîtresses de leur ordre du jour, mais ce principe est de nos jours fortement battu en brèche. Devant le flot de propositions émanant des parlementaires de tous bords, tant il est vrai que l'initiative parlementaire est un des droits et une des fonctions majeures des élus de la nation, il importe, ne serait-ce que pour des raisons matérielles liées à "l'encombrement" de la séance publique, d'opérer des choix. En outre, dans tous les Etats modernes, et quel que soit le système politique en vigueur, le Gouvernement doit être à même pour assurer la direction effective des affaires publiques, de proposer à l'étude des assemblées le programme législatif qu'il estime nécessaire, ce qui implique qu'il puisse d'une manière ou d'une autre choisir le moment de l'examen des textes qu'il présente. Dans la pratique, on sait que dans l'ensemble des grandes démocraties occidentales, l'écrasante majorité de la législation est le fait de propositions gouvernementales. Et même aux Etats-Unis, dont le Congrès est souvent présenté comme le Parlement le plus puissant du monde et où, du fait de la séparation rigide des pouvoirs, l'Exécutif n'a pas l'initiative des lois, les textes

les plus importants émanent bien de la présidence et sont formellement présentés par un membre du Congrès. Ce n'est naturellement pas ici le lieu de présenter une étude exhaustive de la fixation de l'ordre du jour dans les assemblées, mais d'examiner quelle part est conduit à y prendre leur Président.

Au Parlement britannique et dans ceux qui s'inspirent des procédures de Westminster, la fixation de l'ordre du jour échappe au Speaker et relève du Gouvernement ou plus exactement du leader de la chambre, qui est un membre du Gouvernement. Chaque jeudi habituellement, il annonce le programme des débats de la semaine en réponse à la demande du leader de l'opposition. Le Speaker, personnalité indépendante en charge la présidence impartiale des travaux de la chambre mais le choix des questions qui seront débattues est considéré comme partie intégrante de la politique gouvernementale et relève à ce titre des représentants de la majorité, ce qui n'empêche pas que les droits de l'opposition soient sauvegardés. Sans doute pour le même motif, le Speaker de la Chambre des représentants des Etats-Unis est-il, au contraire, conduit dans la pratique à remplir de lui-même ou par des personnes ou organes interposés, comme la Commission du règlement ("Rules Committee") ou le leader du caucus de son parti, qui dépendent largement de lui, un rôle déterminant dans le choix des questions qui seront inscrites à l'ordre du jour. Mais le Speaker est précisément, aux Etats-Unis, le leader de la majorité. En droit, l'organisation des travaux n'est d'ailleurs pas de la compétence du Président mais obéit à des règles assez complexes qui confèrent un rôle déterminant aux commissions elles-mêmes. En effet, le "Rules Committee" ne détermine les conditions d'examen que des propositions législatives les plus importantes, les autres textes étant renvoyés à des commissions permanentes ("Standing Committees") qui en déterminent le calendrier d'examen.

Toutefois, dans certains Parlements, sans que la présidence présente un caractère aussi engagé qu'aux Etats-Unis, c'est au Président qu'il revient la responsabilité de fixer l'ordre du jour. C'est ainsi le cas au Danemark, en Finlande ou au Japon. A noter que dans ce dernier pays, une modification nécessite par la suite une résolution de la chambre. En confiant une telle tâche à la présidence, le but est précisément d'éviter toute partialité en recourant à l'arbitrage d'une autorité exerçant

ses fonctions en toute objectivité, ce qui ne l'empêche pas de tenir compte des vœux de l'Exécutif. La présidence joue alors un rôle très particulier qui, sans être partisan» lui permet de prendre en considération les exigences de l'action gouvernementale tout en protégeant, par la nature même de ses fonctions, les prérogatives de la chambre. Il n'est cependant pas très courant que le Président dispose en propre du pouvoir de fixer l'ordre du jour. Le plus généralement, il le partage avec les membres d'un organe collégial dont il fait évidemment partie et qu'il préside — Bureau, Présidium, Conférence des Présidents... Ainsi, en Allemagne, l'ordre du jour est établi par le Comité des doyens composé du Président, des vice-présidents du Bundestag et de députés délégués par les groupes politiques en fonction de leurs effectifs. Toutefois, l'assemblée elle-même peut être conduite à se prononcer en cas d'absence d'unanimité au sein du Comité.

En Espagne, le Président agit de concert avec la Conférence des porte-parole ("Junta de Portavoces"), en Algérie, en Estonie, au Liban, à Madagascar, ce rôle est confié au Bureau, en Norvège, en Pologne ou en Ukraine, au Présidium. Dans les pays de tradition française comme le Cameroun, les Comores, Djibouti de même qu'en Italie, cette fonction incombe à la Conférence des Présidents. Mais dans ce dernier pays, si un accord ne peut être obtenu, c'est le Président qui établit lui-même l'ordre du jour et le soumet à l'assemblée. A la Chambre des représentants belge, le Président fixe l'ordre des travaux après avoir pris l'avis de la Conférence. Quant au système français lui-même, il est plus complexe qu'il ne peut paraître au premier abord. La Conférence des Présidents est effectivement le lieu où l'ordre du jour est discuté et le plus souvent établi mais cela ne signifie pas qu'il Test par cette Conférence. Le Gouvernement, maître de l'ordre du jour prioritaire, représenté à la Conférence, y fait part des textes qu'il désire voir discutés et des jours et heures choisis pour ces discussions. Il peut ensuite modifier discrétionnairement ces choix, sans que cela donne lieu à une nouvelle Conférence des Présidents. L'ordre du jour complémentaire, à la discrétion des assemblées, de même que celui de la séance réservée depuis la réforme constitutionnelle de 1995 aux sujets choisis des parlementaires, sont quant à eux sélectionnés par la Conférence des Présidents mais l'assemblée est ensuite appelée à se prononcer sur ces propositions. En réalité, lieu de discussion privilégié, la Conférence

des Présidents joue à l'évidence un rôle majeur, mais davantage en ce qui concerne les modalités techniques du débat que le choix politique des sujets discutés, qui demeure pour l'essentiel de la compétence du Gouvernement. Quant au Président, s'il est conduit à disposer d'une certaine influence, celle-ci ne résulte donc pas de pouvoirs que les textes lui accorderaient, mais seulement de la place politique qu'il occupe dans les rapports entre le Gouvernement et sa majorité. Une telle situation n'est du reste pas propre à la France mais se rencontre dans de nombreux Parlements où le rôle tenu par le Président dépend largement de la position qu'il occupe parmi les acteurs de la vie politique. Il en va notamment ainsi lorsque l'ordre du jour est établi par l'assemblée elle-même, comme cela est le cas dans un grand nombre de pays, quels que soient leur situation géographique ou leur régime politique : Argentine, Arménie, Bulgarie, Hongrie, Pays-Bas, par exemple. L'influence présidentielle est naturellement d'autant plus importante que, dans la plupart des cas, le Président est chargé de faire les propositions que l'assemblée devra ratifier.

Le Président est-il juge de la recevabilité des initiatives ?

Enfin, un des éléments de la préparation des débats réside dans l'examen de la recevabilité des initiatives, en amont de leur discussion des propositions de loi et des amendements. La notion même de recevabilité est toutefois sujette à plusieurs interprétations et le rôle du Président peut aussi être différent selon les cas.

D'une manière générale, lorsque le Président est compétent pour apprécier la recevabilité, il le fait au regard des règles de procédure et de délai d'examen. Les pouvoirs du Speaker du Lok Sabha indien constituent à cet égard un bon exemple. Il veille au respect du délai entre le dépôt d'un projet ou proposition de loi ("bill") et sa discussion et à celui des règles et exigences procédurales; il est seul compétent pour déterminer si un "bill" est un projet de loi de finances ("money bill") ce qui entraîne, comme dans de nombreux pays, des règles particulières de discussion, et refuser la recevabilité d'un amendement dénué de sens. Aux Etats-Unis, tant le Speaker de la Chambre que le Président du Sénat peuvent refuser d'admettre un "bill" à son dépôt dans quelques cas spécifiquement prévus par les règles de procédure.

Lorsqu'une proposition ou un amendement est pris en considération, un parlementaire peut soulever une irrecevabilité de procédure sur laquelle se prononce souverainement le Président, sauf, ce qui est rare, si la Chambre elle-même est appelée à contredire la décision du Président.

Dans certains Parlements, l'examen de la recevabilité incombe à l'organe collégial. Ainsi, au Cameroun, au Congo, à Djibouti, le Bureau est-il compétent. Aux Iles Marshall, ce rôle incombe au Conseil législatif du Parlement. L'organe collégial peut d'ailleurs n'être compétent, comme en France, qu'en ce qui concerne les seules propositions de loi, la recevabilité des amendements étant appréciée par le Président ou par la commission compétente, comme en Nouvelle-Zélande. L'organe collégial peut également constituer une deuxième instance d'examen. Ainsi, en Belgique, le Président est compétent pour apprécier la recevabilité, mais en cas de doute il saisit le Bureau qui peut lui-même saisir la commission compétente. Enfin, l'examen de la recevabilité peut être l'affaire de l'assemblée elle-même, ce qui ne signifie pas forcément que le Président soit absent de la procédure. Il peut être en effet chargé d'établir une proposition, ou de soulever une difficulté, sur lesquelles la chambre se prononcera par un vote. Ainsi, en Hongrie ou en Norvège, le Président examine-t-il les problèmes liés à la recevabilité, la décision appartenant à la chambre.

Enfin, sous l'autorité de la présidence ou des organes dirigeants élus de l'assemblée, l'examen de la recevabilité technique des propositions et amendements peut être directement confié au Secrétaire général et à ses services, comme c'est le cas à la Chambre des Communes britannique ou au Costa Rica, le Speaker étant pour sa part en charge de la sélection des amendements et de leur ordre d'appel en pouvant, si nécessaire, les regrouper pour procéder à leur discussion. Mais il s'agit là de pouvoirs situés au coeur même des activités de présidence des débats et de la séance publique qui seront étudiés dans le prochain chapitre.

II La présidence de l'assemblée, corps délibérant

Présider aux délibérations de la représentation nationale constitue la fonction première d'un Président d'assemblée parlementaire. Cette tâche se traduit avant tout et principalement par la direction des débats

eux-mêmes et cette activité n'est guère compatible avec une participation aux débats auxquels le Président est censé présider. En outre, pour que les lois, une fois votées, entrent en application, certaines procédures doivent être respectées. Celui qui a présidé à leur adoption est le plus souvent appelé à "accompagner" la loi jusqu'à son entrée en vigueur.

1. La direction des débats

La direction des débats constitue la facette visible et publique des activités du Président. Elle lui incombe directement et personnellement. Mais dans la pratique, le Président ne peut seul en général assurer la présidence de l'ensemble des séances publiques. Il est alors remplacé par un autre membre de l'assemblée, dans la quasi-totalité des cas un Vice-Président, qui exerce, à de rares exceptions près, les pouvoirs du Président concernant la séance publique. Les cas du Sénat du Paraguay, où le Président préside seul les séances publiques ou de Saint-Marin où aucune vice-présidence ou suppléance n'est prévue — mais il s'agit d'un petit Parlement doté de surcroît de deux "Présidents" : les capitaines régents — font figure d'exception.

Dans les autres Parlements, comme on l'a vu (cf. supra) des vice-présidents, en général élus avec ou à la suite du Président, sont susceptibles d'exercer ses fonctions de président de séance. Aux Etats-Unis, il n'y a pas de vice-présidents élus. A la Chambre, le Speaker peut confier la présidence à l'un des collègues pour une courte période". Au Sénat, un Président pro tempore est en tout état de cause élu pour suppléer le Président titulaire qui n'est autre que le Vice-Président des Etats-Unis. A Westminster, en cas d'absence du Speaker, ses fonctions de président de séance sont exercées par le président de la Commission des voies et moyens et si ce dernier est également absent par l'un des deux vice-présidents de cette commission qui remplissent tous les trois le rôle de "Deputy-Speaker". En outre, dans certains Parlements, où le nombre de vice-présidents est limité à un ou deux, il arrive que le Président puisse désigner des membres de l'assemblée pour siéger à la

¹⁸ Le Speaker "se contente d'assister au début de chaque séance et de superviser le déroulement des débats sur quelques sujets de toute première importance. Pour le reste, il confie la présidence à l'un de ses collègues". C-E Longuet. Le Congrès des Etats-Unis, PUF. 1986. p. 82.

présidence et le remplacer en cas de besoin. Il en va notamment ainsi à la Chambre des représentants d'Australie ou au Dáil Eireann d'Irlande. Dans d'autres pays, comme la Belgique ou Chypre, il est alors fait appel au doyen d'âge.

Il reste à déterminer selon quelles règles les vice-présidents ou leurs suppléants sont appelés à remplacer le Président. Plusieurs systèmes sont possibles. Il peut tout d'abord exister un ordre hiérarchique entre les vice-présidents, caractérisé par la présence d'un premier puis d'un deuxième vice-président etc.. Cet ordre hiérarchique peut provenir de l'ordre de l'élection comme en Espagne ou être fonction de l'importance du groupe politique que le vice-président représente, comme en Bulgarie. L'ordre de suppléance peut ensuite résulter d'un ordre de préséance déterminé par le Bureau, comme au Cameroun ou au Congo. Il peut aussi être tout simplement déterminé par le Président comme dans de nombreux Parlements tels que ceux d'Egypte, de Hongrie, de la République de Corée, de la République de Moldova, de la République tchèque, de Slovénie et de Tunisie. En France, mais également en Algérie ou en ex-République yougoslave de Macédoine, les présidences de séance sont réparties par accord entre le Président et les vice-présidents.

D'une manière générale, les présidents de séance, quel que soit leur statut, exercent la quasi-totalité des pouvoirs du Président en séance à quelques exceptions près qui méritent d'être soulignées. Ainsi, au Royaume-Uni, le pouvoir de sélectionner les amendements qui seront soumis à discussion ne peut être exercé par un remplaçant du Président que dans certaines conditions restrictives. En Irlande, il ne peut être procédé à la clôture d'un débat ou la suspension d'un membre que si le Président préside en personne. Au Sénat italien, il est d'usage que les vice-présidents laissent au Président le soin d'effectuer lui-même les actes les plus importants tels que, notamment, maintenir l'ordre, décider de l'ordre des votes et proclamer leurs résultats. En France, la Constitution confie au seul Président le soin de se prononcer sur une irrecevabilité législative opposée par le Gouvernement. De telles exceptions ne sont pas négligeables mais elles sont limitées et la présidence des séances publiques, pour être sans doute la fonction d'un Président d'une assemblée parlementaire la plus connue de l'opinion publique, est également la mieux partagée alors que les fonctions

constitutionnelles ou d'administration du Parlement confiées au Président le sont *intuitu personnae* et ne se délèguent généralement pas.

Ces précisions apportées, examinons comment et par quels moyens le Président assure la direction des débats et dans quelle mesure il est maître de l'organisation de la séance, des interventions orales, du texte discuté, du vote et de l'application du règlement.

a) *Le Président est-il maître de l'organisation de la séance ?*

Peut-il déterminer la durée des débats ?

En amont même de la tenue et au cours d'une séance publique, il convient, de manière à en assurer le bon déroulement, d'organiser le débat et de déterminer les temps de parole. Le Président est le plus souvent appelé à intervenir en ce domaine. Son rôle peut cependant être limité par l'existence de dispositions du règlement intérieur déterminant les modalités du déroulement du débat ou les règles de calcul des temps de parole accordés aux orateurs. Il en va notamment ainsi à Antigua-et-Barbuda, au Canada, en Chine, à Chypre, en Colombie, en Espagne ou en Hongrie. L'organisation des débats et la détermination du temps de parole peut également échapper au Président pour relever d'un organe collégial tel que la Conférence des Présidents comme, par exemple, en France, en Italie ou au Sénégal ou le Bureau, au Liban, à Saint-Marin ou à la Diète de Pologne au sein duquel le Président peut, certes, faire des propositions mais n'a pas de pouvoir de décision. Au Bundestag allemand, si le Président peut déterminer l'ordre d'appel des orateurs, ce sont les groupes politiques qui organisent les débats et font confirmer leur choix par l'assemblée.

Au Royaume-Uni, en revanche, où il n'existe pas d'organisation des débats au sens continental du terme, le Speaker de la Chambre des Communes est seul juge du choix des orateurs et du moment de leur intervention. Les députés n'ont pas de droit à la parole à faire valoir et doivent pour s'exprimer attirer l'attention du Speaker en "saisissant son regard" selon l'expression consacrée¹⁹. Toutefois, il n'existe pas

¹⁹ "Catching the Speaker's eye".

non plus de limitation du temps de parole et du nombre d'orateurs potentiels et, en théorie, la durée du débat pourrait être illimitée, sauf en cas de circonstances exceptionnelles où des dispositions spécifiques sont en tout état de cause applicables, limitant ainsi à trois heures les débats d'urgence. C'est pourquoi, comme le souligne Philippe Laundy²⁰ "un système sophistiqué d'organisation du travail résultant de la négociation entre les chefs de file ("whips") du Gouvernement et ceux des partis d'opposition permet de planifier le calendrier des travaux parlementaires. Il en résulte que le débat de seconde lecture sur un texte excède rarement une journée". S'il n'est pas possible de parvenir à un accord, le Gouvernement dispose alors de moyens de hâter la fin de la discussion. Il peut ainsi, selon le célèbre procédé dit de "la guillotine" faire adopter une motion fixant une limite à la discussion de tout ou partie du projet restant à débattre. A l'expiration du délai, il est procédé au vote, quel que soit l'état d'avancement des travaux. Il peut également, par l'intermédiaire le plus souvent d'un "whip", demander qu'une motion de clôture soit mise aux voix. Mais il doit s'assurer de l'accord du Speaker car la motion ne peut être présentée que si celui-ci estime que le débat a été suffisant, ce qui constitue une incontestable garantie pour l'opposition.

A la Chambre des représentants des Etats-Unis, l'organisation des débats sur les textes les plus importants relève du "Rules Committee" dont on a déjà souligné le rôle fondamental. Le Speaker est donc absent de la procédure mais en sa qualité de leader de la majorité son influence n'est pas négligeable, ne serait-ce qu'en participant directement à la désignation des membres du "Rules Committee" appartenant à son parti. En outre, la discussion d'une "question préalable" qui a au Capitole la même signification que la clôture et conduit à suspendre le règlement intérieur pour accélérer l'adoption d'un projet de loi doit être autorisée par le Speaker.

Dans d'autres Parlements de tradition anglo-saxonne, comme l'Inde, le Speaker dispose également de larges pouvoirs concernant l'organisation des débats et la détermination du temps de parole et il doit garantir un partage du temps entre les groupes politiques

» Op. cit. p. 130.

proportionnel à leurs effectifs. Toutefois, en Australie l'organisation des débats sur les textes du Gouvernement relève de ce dernier, celle concernant les textes d'origine parlementaire étant assurée par une commission présidée par le Vice-Speaker.

En Nouvelle-Zélande, l'organisation des débats relève du leader (de la majorité) de la chambre tandis que le temps de parole est déterminé par le règlement et en Irlande, si les Présidents des deux assemblées ont la responsabilité de garantir le déroulement ordonné du débat, cela ne signifie pas qu'ils l'organisent ou définissent le temps de parole, matière qui relève de la chambre elle-même et que le Président a seulement pour mission d'exécuter.

Ces différents exemples montrent assez les nombreuses limites apportées à ce qui pourrait apparaître comme un risque d'arbitraire du Président d'assemblée. Celui-ci se voit en revanche généralement reconnaître entière latitude pour ouvrir, clore ou suspendre la séance. La compétence la plus largement partagée est celle concernant l'ouverture de la séance. Il n'y a guère qu'à la Chambre des Lords britannique, assemblée auto-régulée, que le Lord Chancelier n'est pas chargé formellement d'exercer les tâches incombant traditionnellement à un président de séance. En revanche les pouvoirs de clore ou même de suspendre les travaux d'une assemblée peuvent obéir à des règles différentes selon les Parlements. C'est en France et dans des pays de tradition française, comme le Cameroun, que le Président est investi en la matière des pouvoirs les plus larges : il peut à tout moment lever ou suspendre la séance mais il dispose de telles compétences dans la grande majorité des assemblées parlementaires. Dans les Parlements anglo-saxons, ces pouvoirs sont toutefois généralement encadrés par des dispositions réglementaires qui en déterminent les conditions d'exercice. Tel est le cas en Australie, au Canada, aux Etats-Unis, au Lesotho ou en Nouvelle-Zélande. La suspension des travaux par le Président est liée dans la plupart de ces Parlements de même qu'à la Chambre des Communes britannique ou en Irlande à l'existence d'un désordre auquel elle peut seule permettre de remédier. Interrompre les travaux de la chambre constituant une mesure grave, elle doit alors obéir à des conditions strictes. De même, au Bundestag allemand, le Président ne peut lever ou suspendre la

séance avant que l'ordre du jour ait été épuisé que dans des cas exceptionnels. Dans certains Parlements comme en Autriche, aux Philippines ou en Suède, de telles décisions relèvent de la chambre elle-même, le Président n'ayant qu'un pouvoir de proposition. Il arrive également que le Président soit conduit à lever la séance en cas d'une participation insuffisante des membres de l'assemblée.

Est-il chargé de vérifier le quorum ?

Dans la plupart des Parlements, il est en effet prévu l'existence d'un quorum et les contre-exemples comme la Lituanie ou la Suède — où les cas dans lesquels il est requis sont exceptionnels — sont rares. Ce quorum peut être exigé pour délibérer, auquel cas il est assez généralement peu élevé — vingt membres y compris le Speaker à la Chambre des Communes canadienne, un dixième des députés au Lok Sabha — ou seulement pour voter, mais il peut alors être beaucoup plus exigeant, atteignant par exemple la moitié des membres de l'Assemblée ou du Sénat en France. Toutefois, aux Etats-Unis, un quorum de la moitié des membres est également requis pour délibérer par la Constitution elle-même.

C'est au Président que revient habituellement le soin de vérifier si le quorum est atteint et lorsque ce rôle échoit à un secrétaire ou à un haut fonctionnaire de la Chambre, comme, par exemple, en Colombie, au Congo ou en Jordanie, c'est sous l'autorité du Président. Cette tâche peut aussi être confiée au Bureau, comme c'est le cas en France.

Le Président est parfois conduit à procéder à une telle vérification en début de séance, ce qui le conduit à la suspendre, voire à la lever, si le quorum ne peut être réuni. C'est le cas à la Chambre des Communes canadienne, en Roumanie ou en Yougoslavie. Il peut également, de sa propre initiative, le vérifier quand il le juge nécessaire, par exemple avant de procéder à un vote, comme en Afrique du Sud ou en Egypte.

Toutefois, dans bon nombre de cas, le Président n'est appelé à vérifier le quorum qu'à la demande d'un ou plusieurs parlementaires. Ainsi, au Bundestag allemand, au Sénat espagnol, au Lok Sabha indien ou au Dáil Éireann irlandais mais aussi, une fois la séance commencée, à la Chambre des Communes canadienne, le quorum est présumé jusqu'à ce que le Président soit invité à le vérifier. Il en va de même en France,

où les demandes tendant à la vérification du quorum par le Bureau sont rares et constituent en fait des manoeuvres d'obstruction.

Est-il compétent pour maintenir la discipline et l'ordre au sein de l'assemblée ?

La maîtrise de la séance passe également par le maintien de la discipline au sein de rassemblée et suppose que des pouvoirs spécifiques soient attribués à son Président. C'est le cas dans la très grande majorité des assemblées parlementaires et la situation des Parlements japonais, marocain, monégasque ou slovaque où le Président ne dispose pas de telles compétences est exceptionnelle. Faire respecter l'ordre nécessaire aux délibérations apparaît en effet souvent, comme au Lok Sabha indien, le premier devoir du Speaker ou du Président. On a déjà souligné la possibilité que ce dernier avait de suspendre la séance en cas de désordre, mais il ne s'agit pas véritablement de l'exercice d'un pouvoir de sanction, sinon d'une sanction collective. Dans de nombreuses assemblées, le Président dispose d'un "arsenal" de mesures propres à faire rentrer dans le rang un parlementaire récalcitrant. Toutefois, ce pouvoir est souvent tempéré par le fait que l'assemblée elle-même est appelée à intervenir, soit comme instance d'appel, soit comme disposant seule du droit de prononcer les sanctions les plus sévères. Ainsi, au Canada ou en Slovénie les sanctions prononcées par le Président, qui peuvent aller jusqu'à l'exclusion sont susceptibles d'appel devant l'assemblée. A l'Assemblée nationale française, le Président peut infliger seul les sanctions disciplinaires légères mais propose à l'Assemblée l'application des sanctions plus graves dont l'exclusion temporaire. En Yougoslavie, l'expulsion doit être prononcée par la chambre et, au Danemark, l'exclusion doit être décidée par la Commission du règlement ("Standing Orders Committee"). Aux Etats-Unis, si le Speaker ou le Président du Sénat peuvent rappeler la chambre à l'ordre, la censure ou toute autre sanction disciplinaire appliquée à un membre doivent être décidées par l'assemblée concernée. En Italie, le Président peut prononcer lui-même certaines sanctions, y compris l'exclusion de l'hémicycle du parlementaire qui trouble la séance, mais les sanctions les plus graves sont décidées par le Bureau. D'une manière générale dans les Parlements de tradition britannique, le Speaker peut

prononcer à rencontre des fauteurs de trouble des sanctions qui vont jusqu'à ordonner à un parlementaire de se retirer de la chambre. Il en va ainsi en Australie, au Canada, en Inde ou au Royaume-Uni, le Speaker désignant le fautif en l'appelant par son nom au lieu de le désigner, comme à l'accoutumée, par la circonscription qu'il représente. A noter qu'en Australie, si le Speaker peut ordonner à un membre de quitter l'assemblée pour une heure, c'est à la chambre que revient la responsabilité d'adopter une motion de suspension pour une durée minimale d'une journée, une telle motion faisant suite inévitablement à la désignation par son nom du parlementaire en cause par le Speaker. On constate que, dans la plupart des assemblées parlementaires, les sanctions se traduisant par l'exclusion d'un membre nécessitent l'intervention de la chambre, ce qui est au demeurant logique puisque, par delà leur caractère punitif, ces sanctions obèrent l'exercice même du mandat parlementaire, sont donc susceptibles de porter atteinte au fonctionnement de la représentation nationale et doivent pour cela être entourées de sérieuses garanties.

C'est encore le souci de l'indépendance voire de la souveraineté des assemblées qui commande l'organisation du maintien de l'ordre et de la sécurité à l'intérieur de l'assemblée et justifie les pouvoirs attribués à son Président en cette matière. En effet, si les forces de l'ordre pouvaient d'elles-mêmes ou sur ordre du Pouvoir exécutif pénétrer dans une enceinte parlementaire, on pourrait légitimement douter de la totale liberté d'action du Pouvoir législatif. C'est pourquoi, il est souvent prévu que seul le Président peut autoriser les forces de l'ordre à pénétrer dans l'assemblée. Au Canada, au Danemark elles ne peuvent intervenir qu'à sa demande. En France, l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose que les Présidents "peuvent requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Cette réquisition peut être adressée directement à tous officiers et fonctionnaires, qui sont tenus d'y déférer immédiatement sous les peines prévues par la loi" et les règlements des assemblées précisent que le Président fixe l'importance des forces militaires qu'il juge nécessaire et qu'elles sont placées sous son autorité. De même, en Belgique, une garde militaire est à la disposition du Président et en Egypte, le Président fixe les effectifs des forces armées nécessaires qui seront sous son commandement.

Naturellement, ces pouvoirs peuvent être délégués par le Président, soit à des questeurs comme l'ordonnance de 1958 le prévoit en France, soit à un haut fonctionnaire du Parlement, placé sous son autorité, tel le "Sergeant-at-Arms" aux Etats-Unis, au Royaume-Uni mais aussi au Kenya, au Lesotho, à Singapour ou le "Superintendant des Chambres" en Irlande. Le recours à la force publique pour faire régner l'ordre à l'intérieur des assemblées demeure bien évidemment exceptionnel, sinon inusité comme en Australie. Toutefois donner au Président les moyens d'assurer la sécurité comme la discipline à l'intérieur de l'assemblée, c'est garantir la sérénité nécessaire au déroulement du débat et, partant, le fonctionnement régulier des institutions et de la démocratie représentative.

b) Le Président est-il maître des interventions orales ?

La maîtrise des interventions orales constitue au sein d'une assemblée délibérante une des clefs de la direction des débats. On a déjà étudié quel était le rôle du Président dans l'organisation des débats eux-mêmes et la détermination de la durée des débats et du temps de parole. Il s'agit maintenant d'examiner comment, conformément aux modalités définies selon les cas par le Président, un organe collégial ou le règlement lui-même, la parole est accordée aux orateurs et peut leur être retirée.

Une liste des orateurs peut être établie préalablement comme c'est le cas par exemple en Allemagne, en Australie, en France ou dans des débats organisés, en Afrique du Sud, au Canada, au Conseil de la Fédération de Russie, en Inde, en Italie ou au Japon. A l'inverse, comme aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, une telle liste peut ne pas exister. Mais la question centrale est de savoir si le Président est tenu ou non d'accorder la parole à ceux qui la demandent et quand une liste existe, à ceux qui y sont inscrits. Il n'est en tout cas dans la pratique guère possible pour un Président de faire droit à toutes les demandes de parole et dans la plupart des cas, un choix s'impose; est-il discrétionnairement effectué par le Président ?

Dans le cadre d'un débat organisé, la liste des orateurs est ainsi en France communiquée au Président par les présidents des groupes qui indiquent l'ordre dans lesquels ils doivent être appelés et la durée de leurs interventions. Au vu de ces indications, l'ordre de l'ensemble des

interventions est établi par le Président. En Finlande, le Président suit l'ordre dans lequel les intervenants ont demandé la parole. En Afrique du Sud, la liste des orateurs est établie par les leaders des groupes parlementaires et en Italie par les secrétaires, en fonction des demandes d'inscription, le Président pouvant faire alterner des orateurs appartenant à des groupes différents. Mais c'est dans les Parlements de tradition britannique que le Speaker dispose de la plus grande latitude pour donner la parole à un parlementaire, sans être tenu par les recensions d'une liste lorsqu'elle existe. En effet, les parlementaires n'ayant pas, comme on l'a déjà souligné, de droit à la parole à faire valoir auprès du Speaker, il appartient à ce dernier de sélectionner les orateurs, ce choix ne pouvant être discuté. Ainsi, au Canada ou en Inde, alors même qu'une liste d'orateurs potentiels lui est soumise, le Speaker désigne ceux qui seront autorisés à s'exprimer. Tout en exerçant ses choix librement et souverainement, le Speaker n'agit cependant pas arbitrairement. Au Canada, il opère cette sélection selon les règles, usages et traditions de la Chambre, en Inde en s'assurant que le temps global de la discussion sera réparti proportionnellement à l'importance des groupes politiques et que la discussion sera "significative". En Irlande, il veillera à ce que le débat soit équilibré, alternant orateurs du Gouvernement ou de la majorité et de l'opposition et reflétant les poids respectifs des partis. En France, dans les débats non organisés par la Conférence des Présidents, en théorie tous ceux qui demandent la parole peuvent se la voir accordée. Toutefois, lorsque deux orateurs d'avis contraire sont intervenus, la clôture immédiate peut être décidée par le Président; dans la pratique cette disposition ne trouve guère à s'appliquer.

Après avoir donné la parole à un orateur, le Président peut-il librement la lui retirer ? Il n'y a pas de réponse unique à cette question et les solutions varient d'un Parlement à l'autre, même parfois entre ceux ayant une tradition commune. Ainsi, le Speaker à Westminster peut enjoindre à un orateur de cesser de parler alors qu'en Nouvelle-Zélande une fois qu'un orateur a été autorisé à s'exprimer, la parole ne peut lui être retirée que par la Chambre, même en cas de comportement fautif. Cela étant la situation la plus généralement répandue est celle où le Président peut retirer la parole, mais sous certaines conditions : si l'orateur a enfreint des dispositions du règlement, comme en Australie;

dire combien il doit faire preuve dans ce domaine de mesure, de sens politique et d'impartialité, toutes qualités qui sont précisément celles d'un bon Président.

c) Le Président a-t-il la maîtrise du texte en discussion ?

Le Président d'une assemblée parlementaire n'a évidemment pas vocation à établir le texte appelé à être discuté en séance publique, ce qui supposerait qu'il se substitue aux auteurs du projet en discussion ou à la commission qui l'a préalablement étudié et amendé et impliquerait qu'il s'engage sur le fond du débat alors que son rôle, qui consiste à l'organiser et à présider aux délibérations des parlementaires, présente au contraire un caractère formel. Toutefois, l'organisation rationnelle des travaux et le bon déroulement du débat nécessitent un classement des amendements proposés. Le soin d'établir un ordre d'appel peut ainsi être confié aux commissions compétentes comme en Fédération de Russie ou à leurs présidents comme en Zambie. Il peut également revenir au leader de la majorité, comme au Zimbabwe ou aux secrétaires comme au Mali. Il arrive également que l'ordre dans lequel sont appelés les amendements résulte tout simplement du moment de leur dépôt, comme en Grèce, mais le plus généralement un classement s'impose et cette tâche incombe dans de nombreux Parlements au Président. Celui-ci respecte le plus souvent des règles procédurales. Ainsi, en Egypte, en France ou en Roumanie, sont d'abord appelés les amendements s'éloignant le plus du texte qu'ils modifient tandis qu'au Danemark ce sont les plus importants qui sont d'abord discutés.

Il appartient ainsi au Président d'apprécier la portée des modifications proposées. Mais son rôle peut-il aller jusqu'à opérer une sélection et à ne faire discuter que certaines d'entre elles ? Un tel pouvoir permettrait au Président d'influer, es qualités, sur le contenu même du texte en discussion et ne paraît guère correspondre aux missions qui sont habituellement les siennes. Certes, on a vu (cf. supra) que le Président était dans certaines conditions juge de la recevabilité des initiatives parlementaires; de même, peut-il être conduit en cours de débat à constater que du fait de l'adoption d'articles ou d'amendements, certains autres amendements sont devenus sans objet. Parfois encore peut-il, comme en France ou en Inde notamment, regrouper certains

amendements en vue de leur discussion, mais ses pouvoirs s'arrêtent là. Aussi bien, la faculté qu'a le Speaker de Westminster de sélectionner parmi les amendements déposés ceux qui seront discutés pour faire avancer la discussion — système dit du Kangourou — fait figure d'exception. "Ce pouvoir ... demande à être manié avec infiniment de précaution. Il exige de celui qui l'exerce une particulière objectivité, alliée à une connaissance approfondie de l'objet du débat et à un sens politique peu commun"²³.

Il appartient au Speaker britannique en propre ainsi qu'aux présidents ("Chairmen") des commissions qu'ils président mais n'a pas été transposé dans les autres Parlements du Commonwealth.

De même, les Présidents d'assemblée ne sont-ils qu'assez rarement appelés à donner des conseils, voire des directives pour interpréter ou compléter le texte en discussion et, dans de telles hypothèses, interviennent pour des raisons formelles ou pour rappeler les termes du débat. Ainsi peuvent-ils suggérer des amendements rédactionnels ou de coordination ou questionner son auteur sur le sens d'un amendement. Au Mali, il peut prendre la parole pour faire des mises au point en développant les arguments des uns et des autres pour clarifier le débat. Au Lok Sabha indien, le Speaker ne prend pas part aux délibérations, mais face à une question soulevée par un député, il peut s'exprimer pour aider les parlementaires dans leurs délibérations. En Belgique, il peut apporter des précisions linguistiques ou techniques et, à la Chambre des députés italienne, il dispose même sur délégation de l'assemblée, une fois la loi votée, du pouvoir d'assurer, par des modifications de coordination, la cohérence finale du texte. Toutefois, l'ensemble de ces interventions a pour caractéristique commune d'être motivées par le sain déroulement du débat et la nécessaire clarté des prescriptions législatives et non par l'immixtion de la présidence dans le fond de la discussion.

d) Le Président a-t-il la maîtrise des votes ?

Le propre d'une assemblée parlementaire est, dans la très grande majorité des cas, de se prononcer par un vote, sur les questions qui

²³ M. Ameller. Parlements. Op. cit. p. 222.

lui sont soumises. Le vote est en effet la procédure selon laquelle un organe délibérant est appelé à prendre des décisions, en dégagant démocratiquement une majorité. Le président de séance est tout naturellement conduit à présider à cette étape décisive de la délibération, en faisant procéder au scrutin. Toutefois, cela ne signifie pas que le Président soit maître du moment du vote ou de la procédure choisie. Le moment du vote n'est en effet généralement pas laissé à la discrétion du Président mais dépend de l'évolution du débat ou de l'application de règles procédurales. Par exemple, le vote interviendra lorsque le débat sera clos. Ainsi, aux Etats-Unis, le Speaker ne peut mettre aux voix une question que si la Chambre adopte une motion mettant fin au débat ou quand le temps déterminé pour ce dernier est expiré ou enfin s'il n'y a pas de limite de durée, au moment où il le juge opportun mais il est de tradition qu'il ne fasse pas procéder au vote tant qu'un orateur désire s'exprimer.

Le règlement peut également prévoir qu'un vote intervient sur un sujet quand deux orateurs d'avis contraires se sont exprimés, le Président pouvant cependant accorder la parole à d'autres intervenants si la matière le justifie, dans les conditions précédemment décrites.

Quant aux modalités du vote, il est rare que le Président soit entièrement libre de les déterminer. Le plus souvent, comme en Allemagne ou en France, elles résultent de l'application de dispositions réglementaires, qui définissent par exemple les cas précis où il est procédé à un scrutin secret, ou au contraire à un scrutin public avec un appel nominal. Les modalités du vote peuvent également avoir été déterminées préalablement au débat par un organe collégial ou dépendre d'une demande formulée par certains parlementaires — présidents de groupes, de commissions — voire du Gouvernement. Elles peuvent enfin être décidées par l'assemblée elle-même comme en Bulgarie ou en Norvège. Et même lorsque le Président fixe les modalités du vote, il arrive, comme au Danemark, qu'une fraction de parlementaires puisse demander qu'il soit procédé à un appel nominal. Toutefois, dans de nombreux Parlements, le Président apprécie la nécessité de procéder à une contre-épreuve, en modifiant la technique de vote. Ainsi, au Royaume-Uni et dans de nombreux pays de tradition anglo-saxonne comme les Etats-Unis ou l'Inde, le Speaker fait tout d'abord procéder à un vote oral, les parlementaires étant invités à "crier" leur accord ou

leur refus, la clameur la plus forte l'emportant. Un tel système est à l'évidence réservé à des situations où une tendance se dégage clairement, voire pour sanctionner une véritable unanimité. Si la question est "disputée", le Speaker fera alors procéder à un véritable vote, qui s'effectue le plus souvent dans la tradition de Westminster "par division", les parlementaires se partageant physiquement en sortant de la salle des séances entre les "pour" qui la quittent par une porte et les "contre" par une autre. En Egypte, mais aussi en France, le Président fait normalement voter à main levée mais en cas de doute peut procéder par assis et levé puis par scrutin public. En Italie, le Président décide également s'il y a lieu de procéder à une contre-épreuve.

La surveillance et la vérification des opérations de vote incombent parfois au Président lui-même, comme, par exemple en Afrique du Sud, en Croatie, au Danemark ou en République de Corée mais cette tâche revient souvent à des secrétaires ou des scrutateurs parlementaires, comme en France, au Mali, en Pologne ou au "Clerk" et à ses collaborateurs comme dans de nombreux Parlements anglo-saxons. En cas d'irrégularités, il n'est pas habituel que le Président soit habilité à faire recommencer un vote mais la situation se rencontre cependant dans des Parlements de tradition au demeurant différente comme le Bundestag allemand, la Chambre des Communes britannique, l'Assemblée bulgare, l'Assemblée nationale du Mali — en cas de contestation du scrutin par un groupe parlementaire — la Chambre des députés italienne ou la Diète polonaise.

e) Le Président est-il maître du règlement ?

Durant le déroulement d'une séance, il est courant que des incidents de procédure imposent au Président de faire usage de toutes les ressources du règlement pour les résoudre. Il a tout naturellement pour premier devoir de l'appliquer et d'y rappeler les parlementaires qui le méconnaîtraient. Mais il se peut que, face à une situation immédiate, la stricte application des règles en vigueur ne soit pas suffisante. C'est pourquoi, dans une majorité de Parlements, le Président se voit reconnaître le droit d'interpréter le règlement ou d'autres normes régissant la vie de l'assemblée. Ce n'est pourtant pas le cas partout. Ainsi, notamment dans les nouvelles démocraties

d'Europe de l'Est, comme la Bulgarie, la Croatie, la Lituanie, la Roumanie, la Yougoslavie, et au Conseil de la Fédération de Russie, le Président a simplement pour mission d'appliquer les règles de procédure, non de les interpréter. Ce rôle, en Iran par exemple, mais aussi en République arabe syrienne ou en Yougoslavie revient à l'assemblée elle-même.

Il peut également être confié à un organe collégial, le Bureau à Djibouti, au Togo, mais aussi en Estonie ou au Liban, le Présidium au Sénat de Pologne, la Commission de la Constitution et du Règlement au Pérou. Quand une telle fonction est confiée au Président lui-même, son interprétation n'est pas pour autant toujours souveraine et peut parfois être contestée devant l'assemblée ou un organe spécialisé. Ainsi, en Finlande ou en Hongrie, il peut être fait appel de son interprétation devant la Commission constitutionnelle. En Espagne, si l'interprétation exige une résolution, le Président doit obtenir l'accord du Bureau et de la Conférence des porte-parole. En France où dans le cadre de ses pouvoirs généraux de direction des débats, le Président de l'Assemblée ou du Sénat est conduit naturellement à interpréter le règlement, il n'est pas rare que les questions les plus délicates soient évoquées en Conférence des Présidents, voire au Bureau.

C'est enfin l'assemblée elle-même qui peut être l'instance d'appel; en Slovénie, si un parlementaire conteste l'interprétation donnée par le Président, la question lui est soumise. Aux Philippines, la position du Président n'est pas forcément avalisée par la Chambre des représentants.

En définitive, c'est dans les Parlements anglo-saxons que le Speaker est le plus généralement libre d'interpréter les règles de procédure. C'est son rôle en Australie, à la Chambre des communes britannique ou à Singapour par exemple. C'est même son devoir en Irlande. Aux Etats-Unis, à la Chambre comme au Sénat, le Président est aidé par le "Parliamentarian", fonctionnaire distinct du "Clerk", spécialisé dans la procédure. Les assemblées peuvent toutefois être appelées à se prononcer par un vote sur la position adoptée par la présidence, mais une telle situation se présente rarement.

Dans la plupart des cas, mais ce n'est pas une règle générale, les interprétations présidentielles se fondent sur la politique antérieure, c'est-à-dire les précédents. Ainsi, au Royaume-Uni, le Speaker s'appuie

sur eux et sur les principes arrêtés par ses prédécesseurs. De telles règles dépassent les frontières du Royaume-Uni, puisqu'en cas de problème dans la conduite des débats, le Speaker du Parlement du Lesotho peut prendre le conseil de Westminster.

En France également, terre du droit écrit par excellence, les précédents jouent un grand rôle dans la régulation de la séance publique et au Mali, pays d'influence française, si le règlement est muet, le Président s'appuie sur le code des précédents. Comme récrit J.L. Pezant, "Le précédent joue un rôle de régulateur, en donnant à l'autorité qui prend la décision les repères nécessaires et en réduisant par conséquent les risques d'arbitraire et de partialité. Le précédent est ainsi protecteur de la minorité, qui peut l'invoquer contre les décisions de la majorité"²⁴. Toutefois, pour constituer une source essentielle du droit parlementaire, permettant au Président de fonder ses décisions avec une autorité renforcée, les précédents ne s'imposent généralement pas à lui et il demeure maître de les appliquer ou d'en créer de nouveaux en fonction des situations auxquelles il doit faire face. Il incombe alors au Président de réagir à une difficulté inédite et devant le silence des textes ou des précédents, de prendre la décision qu'il juge la plus adéquate.

2. La participation aux débats

Si le Président trouve tout naturellement sa place dans la présidence de la séance publique et la direction des débats, il n'est pas certain que son rôle soit compatible avec une participation active à la discussion et aux activités législatives et de contrôle. Peut-il ainsi prendre la parole au cours des débats, exercer un droit d'initiative, et notamment présenter des amendements, participer au vote et intervenir dans les procédures de contrôle ? De l'importance de la part qu'il prend à ces activités dépend le degré de son engagement politique, sa neutralité se traduisant généralement par une abstention en ces matières.

a) Le Président peut-il prendre la parole dans le débat ?

Le Président est logiquement conduit à intervenir pour assurer le bon déroulement du débat, rappeler à la question un orateur qui s'en éloigne.

²⁴ J.L. Pezant. "Quel droit régit le Parlement ?" Pouvoirs, No. 64. Les Parlements, 1993. p. 69.

De même, on a vu que dans certains Parlements il pouvait prendre la parole pour préciser le sens du texte en discussion, voire proposer une rédaction pour en améliorer le sens. Dans le même esprit, on soulignera le rôle pédagogique reconnu à certains Présidents d'assemblée d'Afrique noire; ainsi, au Mali et au Niger, le Président est-il conduit à faire la synthèse des débats en rappelant les opinions des uns et des autres afin d'aider l'assemblée à prendre une position. Le Président demeure alors dans son rôle d'arbitre et ses interventions — même si elles peuvent avoir selon leur teneur une indéniable portée politique — font partie intégrante de ses fonctions. Reste à déterminer s'il peut comme un autre parlementaire intervenir et prendre parti dans le débat.

Sur cette question, les assemblées parlementaires se divisent, à peu près à égalité, entre les deux tendances. Dans le camp des "non" figurent essentiellement les Parlements de tradition britannique où une telle participation enfreindrait la règle d'impartialité et de neutralité du Speaker. Font exception à cette quasi-unanimité anglo-saxonne, le Lok Sabha indien, la Chambre des Lords, où le Lord Chancelier peut être conduit à prendre la parole comme membre du Gouvernement et la Chambre des représentants américaine, dont le Speaker, loin du modèle de Westminster, est le chef de la majorité, même si dans la pratique ses interventions sont peu habituelles.

Il est plus malaisé de trouver une unité parmi les Parlements dans lesquels le Président est admis à intervenir dans le débat quoiqu'on puisse noter que les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est et de nombreux pays d'Amérique latine trouvent la chose naturelle.

En fait, dans bon nombre de Parlements, le Président peut s'exprimer mais à condition de quitter physiquement la présidence et laisser le fauteuil à un remplaçant, le plus souvent un vice-président. C'est le système pratiqué en Allemagne, au Danemark, en Egypte, en Finlande ou au Japon. Ce serait également la méthode suivie en France, mais les Présidents des deux chambres s'abstiennent de prendre la parole dans les débats. Dans certains Parlements, il est interdit au Président de reprendre le fauteuil tant que le débat dans lequel il est intervenu n'est pas achevé. Il en va ainsi en Belgique, en Espagne, au Koweït, en Norvège ou aux Pays-Bas.

En tout état de cause et d'une manière générale, les interventions des Présidents, même fortement impliqués dans un parti politique, comme

aux Etats-Unis, ne sont guère courantes et le cas de Tex-République yougoslave de Macédoine où le Président prend une part active aux débats comme n'importe quel autre parlementaire fait figure d'exception. On notera enfin que cette abstention est généralement propre au Président lui-même et que les vice-présidents prennent plus aisément la parole, à condition toutefois de le faire quand ils n'occupent pas le fauteuil.

b) Le Président peut-il exercer le droit d'initiative ?

A condition qu'il soit parlementaire lui-même, ce qui n'est pas toujours le cas, que l'on songe au Sénat américain mais aussi aux assemblées qui peuvent choisir leur Président en dehors de leur sein, le Président devrait logiquement se voir reconnaître les mêmes prérogatives que les autres membres en ce qui concerne l'initiative des lois ou la présentation d'amendements. Pourtant, rares sont les assemblées, comme celle de Colombie, où le Président peut exercer de tels droits, sans restriction, comme n'importe quel parlementaire. En effet, dans de très nombreux pays, sans que cela lui soit formellement interdit, le Président s'abstient de le faire. Il en va notamment ainsi à la Chambre des représentants américaine, au Sénat canadien, en Hongrie. C'est également tout à fait inhabituel en Belgique, en France ou en Suisse. Ou alors, comme à la Chambre des représentants australienne ou au Folketing danois, l'exercice de ce type d'initiative est réservé à des propositions de modification du règlement ou de textes intéressant le Parlement. D'une manière générale, ce sont les Parlements d'influence britannique qui se caractérisent par la plus forte réticence à reconnaître à leur Speaker un rôle dans l'initiative des lois ou des amendements, mais une telle prévention est partagée par de nombreuses assemblées dans le monde. A noter que ce n'est toutefois pas le cas des pays communistes comme la Chine, Cuba, la République populaire démocratique de Corée ou le Viet Nam et des anciens pays communistes d'Europe de l'Est à l'exception de la Hongrie.

c) Le Président peut-il intervenir dans les procédures de contrôle ?

Le propre d'une assemblée parlementaire est, selon des modalités certes variables, de contrôler le Gouvernement, parfois en mettant en jeu sa responsabilité ou en l'interpellant, le plus souvent par la pratique de

questions écrites ou orales posées aux ministres par les parlementaires. L'exercice de telles compétences est-il compatible avec la fonction présidentielle ? Il est effectivement peu envisageable de voir le Président d'une assemblée prendre l'initiative du dépôt d'une motion de censure ou intervenir es qualités dans le débat soit pour combattre, soit pour défendre le Gouvernement, attitudes pour le moins étrangères à la réserve minimale qui sied à son rôle. Toutefois, ce dernier ne fait pas nécessairement obstacle à l'exercice de prérogatives moins directement politiques, comme la participation à des commissions d'enquête ou l'interrogation du Gouvernement. C'est ainsi qu'en France le Président de l'Assemblée nationale a pu présider une commission d'enquête.

Une fois encore, ce sont les Speakers des Parlements d'influence britannique qui se voient généralement refuser d'intervenir dans les procédures de contrôle ou dont une telle intervention, si elle n'est pas formellement interdite, n'est pas jugée souhaitable. En revanche, le Président de l'Assemblée populaire nationale chinoise participe aux activités de contrôle, comme son collègue vietnamien.

On soulignera en outre que, dans de nombreuses assemblées parlementaires, le Président est appelé à intervenir dans les procédures de contrôle dans le cadre de ses fonctions et non pas en qualité de simple parlementaire. Il est alors chargé de veiller à la bonne application des procédures — par exemple à la recevabilité des motions et à leur notification — ou de s'assurer que les questions posées respectent le cadre fixé par le règlement. Il en va notamment ainsi en Allemagne, en Australie, en Belgique, en Egypte ou en France. Dans certains Parlements, le Président est très directement impliqué dans la procédure. Au Danemark, les questions lui sont soumises pour approbation; au Japon, il donne son autorisation aux questions orales; au Lok Sabha indien, il peut demander, sur la requête de la chambre, des explications à un ministre.

d) Le Président est-il conduit à voter ?

Il s'agit là d'une question particulièrement délicate et sensible. Le vote est en effet l'acte par lequel les membres d'une assemblée participent à la décision et il constitue de ce fait une prérogative essentielle liée au mandat parlementaire. Mais de ce fait également, il est aussi, dans une assemblée démocratique partagée entre une majorité et une

opposition, le signe tangible d'un engagement politique, pouvant apparaître peu compatible avec l'exercice de la fonction présidentielle. Dès lors, la situation des Présidents à l'égard de ce droit dans les différents Parlements de par le monde reflète bien cette ambiguïté. Rares sont les pays, comme la Finlande, qui le lui refusent catégoriquement. Rares également sont ceux, à l'exception des régimes monopartisans, où le Président l'exerce sans contrainte, voire même comme au Sénat polonais, ne peut s'en abstenir. D'une manière générale, le Président, pour peu qu'il soit parlementaire lui-même, dispose du droit de vote mais en fait assez rarement usage, *a fortiori* lorsqu'il préside effectivement la séance. Même aux Etats-Unis où le Speaker est un acteur engagé et fait figure de véritable chef de la majorité, il n'est pas habituel qu'il prenne part au vote. Les vice-présidents sont dans l'ensemble plus libres quoiqu'ils doivent dans de nombreux Parlements, comme le Bundestag allemand ou l'Eduskunta finlandais y renoncer s'ils occupent le fauteuil. Dans certaines assemblées comme le Conseil de la Fédération de Russie, l'Assemblée nationale koweïtienne ou le Seimas lituanien, il est prévu que le Président ne vote qu'en dernier, sans doute tant pour éviter qu'il n'influence ses collègues que pour lui laisser la possibilité d'adopter la position qu'il juge la plus en rapport avec l'exercice de ses fonctions. Dans les Parlements d'influence britannique, qui présentent une fois encore une particularité commune, le Speaker n'est également conduit à voter qu'en dernier car il n'est appelé à se prononcer qu'en cas de partage égal des voix ("tie vote"). Il lui appartient alors de faire la différence. Mais comme le souligne Ph. Laundry, le Speaker — du moins à Westminster — "ne prend pas de position partisane et vote en fonction des précédents bien établis se rapportant au sujet discuté"²⁵. Il doit normalement voter de manière à laisser le débat ouvert pour une discussion ultérieure ou, si cela n'est pas possible, de façon à maintenir le *statu quo* .

En définitive, on constate que dans de très nombreux Parlements, le Président n'est pas en mesure d'exercer l'intégralité des prérogatives reconnues aux parlementaires ordinaires et se trouve souvent dans une situation ambiguë voire inconfortable, ses interventions prenant inévitablement une dimension particulière du fait de la place qu'il

" Op. cil. p. 77.

occupe au sein de l'assemblée. Aussi bien les pays du Commonwealth ont-ils adopté sur le modèle britannique une attitude visant à pallier de telles difficultés; le Speaker se place délibérément en retrait afin de remplir avec la plus grande impartialité ses fonctions présidentielles. Cette position homogène des Parlements de tradition britannique est d'autant plus remarquable que selon les pays les Speakers ne jouissent pas tous en pratique de l'indépendance et de la continuité des fonctions qui caractérisent leur collègue britannique.

A l'opposé, dans les régimes monopartisans, ne connaissant pas de surcroît de séparation des pouvoirs, tels que les pays communistes, le Président exerce tout naturellement, comme chaque membre de rassemblée, les prérogatives liées à son mandat parlementaire et notamment participe au vote, signe tangible de son soutien à la politique menée par le parti.

3. Le suivi de la **loi**

A l'issue de la discussion et de l'adoption de lois ou de résolutions en séance publique, que le Président se soit limité à la direction des débats ou qu'il y ait participé, il lui revient généralement d'assurer la "suite" de la procédure en authentifiant les procès-verbaux des séances et les textes adoptés et en transmettant ces derniers à une autre assemblée délibérante ou à l'Exécutif en vue de leur promulgation, voire en participant à cette dernière ou au contrôle de constitutionnalité des lois.

a) Le Président authentifie-t-il les comptes rendus des débats et les textes adoptés ?

Le propre d'une assemblée démocratique est de débattre publiquement, d'assurer un compte rendu exhaustif de ses débats et d'établir le texte officiel de ses délibérations. Dans de très nombreux Parlements, le Président est conduit à authentifier le résultat des travaux de l'assemblée, quoiqu'une distinction puisse parfois être faite entre le procès-verbal des débats et l'établissement du texte adopté. En ce qui concerne le compte rendu des débats, l'assemblée est parfois appelée à se prononcer elle-même, pour adopter le procès-verbal, comme c'est le cas, par exemple au Liban, en Suède ou au Sénat français pour autoriser des corrections substantielles comme à la Chambre des Communes

canadienne ou, en cas de contestation de la version approuvée par le Président, comme aux Etats-Unis. De même, l'authentification des comptes rendus des débats peut être confiée aux secrétaires qui partagent souvent ce rôle avec le Président, comme au Danemark, en Espagne, en France ou en Italie. Parfois, une telle fonction incombe aux services, sous l'autorité du "Clerk" ou Secrétaire général, comme c'est le cas dans des pays de tradition britannique comme l'Australie ou le Bangladesh mais aussi en Colombie ou en Finlande. Parfois également, comme en Belgique, en Hongrie, aux Pays-Bas ou en Uruguay, cette responsabilité est partagée entre le Président et le Secrétaire général ou "Clerk" qui signent l'un et l'autre les procès-verbaux.

On notera enfin que dans de très nombreux cas, comme à l'Assemblée nationale française ou au Parlement hongrois, c'est au Président qui a effectivement présidé la séance que revient cette tâche.

En ce qui concerne l'authentification du texte adopté, il est rare que le Président n'ait pas à intervenir dans la procédure. Dans de très nombreux Parlements, ce rôle lui revient directement et c'est sa signature qui confère valeur officielle au document. Il ne serait guère pertinent de dresser la liste de tous les Parlements qui reconnaissent au Président cette fonction; elle en serait en effet pas représentative d'une quelconque tradition politico-institutionnelle ou d'une appartenance à une région géographique, tant est répandue une telle procédure. On notera, en particulier, que c'est le cas dans de nombreux Parlements de tradition britannique, lesquels accordent pourtant généralement au Greffier un rôle déterminant en la matière. Ainsi, au Royaume-Uni, le Speaker authentifie personnellement les "Votes and Proceedings", les procès-verbaux de la Chambre; aux Etats-Unis, le Speaker de la Chambre comme le Président du Sénat authentifient le texte des lois adoptées, avant de les présenter au Président des Etats-Unis qui peut y opposer son veto. La signature du Président d'une assemblée parlementaire authentifiant un texte est en effet souvent liée à la transmission de ce texte, et en constitue une des modalités.

b) Le Président intervient-il dans les procédures de promulgation ou de contrôle de constitutionnalité ?

La promulgation des lois est une compétence revenant le plus souvent

au chef de l'Etat lui-même, vestige de l'époque où le monarque sanctionnait et promulguait les lois et pouvait donc s'opposer à leur entrée en vigueur. Dans la plupart des démocraties, il s'agit aujourd'hui généralement d'une compétence liée, le chef de l'Etat n'ayant en la matière qu'un rôle notarié. Il n'y a guère que dans les régimes présidentiels, à l'image de celui fonctionnant aux Etats-Unis que le Président conserve un droit de veto, les constituants américains ayant figé dans les textes le système de monarchie limitée britannique tel qu'ils croyaient le connaître, car dans la pratique, en 1787, le monarque anglais avait déjà perdu à cette époque le pouvoir de s'opposer à la promulgation d'une loi.

Dans un tel contexte, le rôle du Président d'assemblée apparaît naturellement et légitimement limité et, très souvent, il n'a aucune place spécifique dans la procédure de promulgation des lois elles-mêmes. En effet, le Président peut être chargé d'assurer la publication d'actes internes des chambres telles que les résolutions, comme c'est le cas, par exemple en Argentine ou en Bulgarie. En ce qui concerne les lois *stricto sensu*, sans qu'il s'agisse d'une étape de la promulgation, la signature par le Président de l'assemblée du texte adopté constitue cependant bien souvent une étape indispensable de sa transmission à l'Exécutif, en vue de sa promulgation. Par cette signature, le Président de l'assemblée atteste que le déroulement de la procédure législative est achevé. Dans les Parlements bicaméraux, une telle transmission est logiquement effectuée par le Président de la dernière assemblée saisie au terme de la navette, qui peut être systématiquement la chambre basse. En République tchèque, c'est même au Président de la Chambre des députés que revient le soin de recueillir les signatures du Président de la République et du Président du Gouvernement. On notera en Suisse l'existence d'une procédure originale, antérieure à la promulgation des lois. Le Président du Conseil national ou du Conseil des Etats signe les textes de loi publiés dans la "Feuille fédérale". La publication de ces textes ouvre le délai référendaire, c'est-à-dire la période de 90 jours durant laquelle un référendum peut être demandé par au moins 50 000 citoyens.

Quant à la participation des Présidents d'assemblées parlementaires à la phase de la promulgation elle-même, en faisant abstraction du cas exceptionnel de l'ex-République yougoslave de Macédoine où les

décrets de promulgation sont signés par le Président de la République et le Président de rassemblée, elle ne se rencontre guère que dans une seule hypothèse, mais qui est loin d'être négligeable : celle de la carence du chef de l'Etat. En effet, dans certains pays, tels que le Cameroun, la Lituanie, le Pérou, la République de Corée, le Sénégal, si le Président de la République ne promulgue pas la loi dans le délai prévu par la Constitution, le Président de l'assemblée — il s'agit dans tous les cas de Parlements monocaméraux — est appelé à se substituer à lui et à assurer la promulgation de la loi.

En veillant au bon déroulement de la procédure législative et en assurant le suivi de la loi, le Président peut être associé, selon des modalités diverses, au contrôle de constitutionnalité. Ceci suppose à l'évidence l'existence d'une Constitution écrite, mais on peut souligner que même dans un pays n'en disposant pas, comme la Nouvelle-Zélande, le Speaker doit par exemple s'assurer qu'un projet de dépense publique émane bien de l'Exécutif car l'initiative parlementaire n'est pas admise en la matière.

Cela étant, deux types de contrôle de constitutionnalité peuvent être distingués : un contrôle interne aux assemblées, qui se déroule le plus généralement avant ou au cours de la discussion parlementaire et un contrôle externe, faisant intervenir un organe extérieur — le plus souvent juridictionnel — qui prend place dans la plupart des cas en aval de la procédure législative, des exceptions à ces règles générales pouvant cependant être constatées.

D'une manière générale, on a vu que le Président était sur le plan formel chargé de veiller au respect des procédures durant la discussion législative, ce qui le conduit donc à vérifier l'application des prescriptions constitutionnelles en la matière. Mais au-delà de ce contrôle de forme, il arrive que le Président soit compétent pour examiner la constitutionnalité des projets soumis à la délibération de l'assemblée. Ainsi est-il appelé à effectuer un contrôle préalable de recevabilité au Chili, à Cuba ou en Suède. Dans ce dernier pays, si le Riksdag conteste la décision du Président, la question est soumise à la Commission de la Constitution. En Egypte, il joue également un rôle majeur dans le contrôle de la recevabilité constitutionnelle des lois et peut à cet effet consulter le Bureau, des commissions spécialisées ou des membres de l'Assemblée du peuple. Au cours du débat législatif

lui-même, le Président peut être conduit à se prononcer, comme c'est le cas, par exemple, au Bangladesh ou en Colombie, si un problème de constitutionnalité est soulevé en séance. De même, il peut en Finlande refuser de soumettre au vote une disposition qu'il juge inconstitutionnelle. A la Chambre des représentants des Philippines, le Secrétaire général, pour le compte du Speaker, vérifie la constitutionnalité des mesures proposées au regard des textes et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. En Chine, où le contrôle de constitutionnalité, selon une tradition propre à de nombreux Etats communistes, appartient à l'assemblée elle-même, le Président préside la Commission permanente de l'Assemblée populaire nationale qui est chargée — entre autres attributions — de veiller à la conformité constitutionnelle des lois. Dans d'autres Parlements, le Président n'a que le pouvoir de solliciter une autre instance. Ainsi peut-il en Afrique du Sud saisir la Cour constitutionnelle d'un projet en cours de discussion. De même, en Belgique, les Présidents des assemblées sont fondés à demander l'avis motivé du Conseil d'Etat sur la constitutionnalité d'un texte. Au Cameroun, il peut saisir la Cour suprême en cas de doute ou de litige sur la recevabilité d'un projet de loi. En France, dans l'hypothèse très particulière où le Gouvernement soulève l'irrecevabilité d'un amendement ou d'une proposition de loi qui empiéteraient sur le domaine du règlement ou d'une délégation législative, les Présidents des assemblées, en cas de désaccord avec le Gouvernement, sont habilités à saisir le Conseil constitutionnel.

Après l'adoption de la loi, dans certains Parlements, le Président peut également intervenir dans les procédures de contrôle de constitutionnalité, le plus généralement en saisissant un organe extérieur de nature juridictionnelle. Ainsi, en France, les Présidents des deux assemblées peuvent saisir le Conseil constitutionnel, dont ils nomment d'ailleurs chacun trois des neuf membres, de la constitutionnalité d'une loi après son adoption et avant sa promulgation. Sur le modèle français, les Présidents des assemblées du Burkina Faso, du Mali, du Niger, par exemple, peuvent déférer des lois dans des conditions comparables, à la Cour constitutionnelle ou à la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de leur pays. De même, le Président de l'Assemblée de la République du Portugal et les Présidents des assemblées roumaines

peuvent respectivement saisir le Tribunal constitutionnel ou la Cour constitutionnelle. En Belgique, après l'adoption de la loi, les Présidents des deux assemblées sont habilités à saisir la Cour d'arbitrage.

En Irlande, une logique différente prévaut. Ce sont les Présidents de la Chambre des représentants et du Sénat qui sont membres de droit du Conseil d'Etat auquel le Président de la République peut demander conseil avant de saisir la Cour suprême.

TROISIEME PARTIE LA PLACE DE LA PRESIDENCE DANS LES INSTITUTIONS

Les pages qui précèdent ont entrepris de cerner les contours de la présidence en s'attachant à décrire les caractéristiques de son statut et de ses fonctions. Il convient maintenant d'aller plus loin, de s'interroger sur les conditions d'exercice de la fonction présidentielle et de tenter de dresser une typologie des présidences d'assemblée parlementaire.

I. Les conditions d'exercice de la fonction présidentielle

Pour parvenir à déterminer avec pertinence les conditions réelles de l'exercice de la présidence et, partant, sa place et son rôle effectifs, il est tout d'abord nécessaire de rechercher si cet exercice est solitaire ou collégial, puis de se demander si la nature de la fonction présidentielle est celle d'un arbitre ou d'un acteur engagé dans la vie politique avant d'affiner l'analyse en s'interrogeant sur certains aspects sociologiques de la fonction.

1. L'exercice individuel ou collégial de la présidence

La question de l'exercice individuel ou collégial de la présidence doit tout d'abord être distinguée de celle de l'exercice par le seul Président ou par d'autres parlementaires désignés à cet effet — le plus souvent des vice-présidents — des fonctions présidentielles, tout particulièrement de la présidence de la séance publique. La totalité des Parlements ont sinon institué des vice-présidents du moins prévu une suppléance du Président. Ce n'est pas pour autant que collectivement ces vice-présidents constituent avec le Président lui-même une présidence collégiale. Il se peut d'ailleurs que l'ensemble des suppléants du Président ne soient jamais conduits à être réunis formellement autour du Président. A supposer même qu'ils le soient, une telle réunion n'emporte en tant que telle aucune conséquence institutionnelle. Appelés à remplacer le Président en séance, ils y disposent tour à tour dans la plupart des cas de toutes les prérogatives reconnues à ce dernier. Mais il ne s'agit pas de pouvoirs qu'ils exercent en propre. A tout moment d'ailleurs, le Président peut reprendre sa place. Loin de constituer une

limite, voire une entrave à l'épanouissement de la fonction présidentielle, ils apparaissent plutôt comme un instrument de la présidence qui peut se décharger sur eux de tâches au demeurant répétitives sinon fastidieuses. Ainsi, à la Chambre des représentants des Etats-Unis, le Speaker désigne souvent pour présider des parlementaires novices ("junior members") de la Chambre et ne préside lui-même que les débats importants. Au Royaume-Uni, c'est le président, le premier vice-président ou le second vice-président de la Commission des voies et moyens qui tiennent ce rôle et qui président d'ailleurs es qualités la Chambre des Communes lorsque cette dernière siège en Commission de la chambre entière.

Tout autre est à l'évidence le rôle d'un organe collégial, encore qu'il puisse, selon les cas, se limiter au conseil et à l'assistance du Président ou constituer une véritable présidence collective. Cet organe peut naturellement comprendre en son sein les vice-présidents, mais ces derniers ne sont plus alors seulement des remplaçants potentiels du Président mais sont véritablement associés collectivement à la présidence, voire en font partie intégrante.

a) L'absence ou la présence d'un organe collégial affecte le rôle du Président dans le fonctionnement de l'assemblée...

Dans les Parlements dénués d'organe présidentiel collégial, dont l'assemblée de Westminster offre le modèle, l'autorité et la dignité de la présidence sont tout entières réunies dans la personne du Speaker qui est investi de la charge de défendre les droits et privilèges de la Chambre et d'incarner ses libertés. On considère même généralement que l'autorité de la Chambre et le Speaker sont inséparables. En outre, les marques extérieures de respect et le cérémonial qui l'entourent sont autant de facteurs qui contribuent à rehausser et affermir son prestige, s'il en était besoin. L'exemple le plus abouti de cet exercice solitaire de la présidence est assurément le Speaker britannique, qui dispose d'un large pouvoir d'interprétation du règlement et des procédures en s'appuyant sur les précédents établis par ses prédécesseurs. Dans les autres Parlements du Commonwealth, le Speaker est également seul en charge de la direction de rassemblée qu'il ne partage avec aucun organe collégial. On doit toutefois souligner que certaines assemblées

échappent à la tradition britannique et se caractérisent par la présence d'un Bureau mais son rôle et son autonomie demeurent limités. Au Canada, il a une compétence exclusivement administrative et financière. Au Kenya, ses membres sont nommés par le Président. Au Ghana, où il réunit certes, sous la présidence du Speaker, le leader de la majorité et celui de l'opposition ainsi qu'un ancien parlementaire, un parlementaire de sexe féminin ainsi que le Greffier, il n'a cependant qu'un rôle de conseil.

Dans les Parlements qui se caractérisent à l'inverse par la présence d'un organe directeur collégial, l'exercice de la fonction présidentielle peut en être affecté avec une intensité variable. Dans certains cas, l'organe en question ne constitue nullement une présidence collégiale. Tout au plus est-il conduit à assister le Président mais il ne dispose pas de pouvoirs propres de direction de rassemblée. C'est le cas notamment au Japon, même si les Présidents des deux chambres tiennent compte des positions et des décisions de la Commission de procédure et d'administration, en Allemagne où malgré le rôle du Présidium et du Conseil des anciens, le Bundestag n'est pas présidé par un organe collégial mais par le Président, au Danemark où le Présidium comme la Commission du règlement n'obèrent pas l'exercice par le seul Speaker de ses fonctions présidentielles. Parfois même, l'organe chargé de conseiller et d'assister le Président n'est composé que de membres nommés par lui, ce qui accroît encore son manque d'autonomie. Ainsi en va-t-il, comme on l'a vu, du "Chairmen's Panel" de l'Assemblée nationale du Kenya ou, au Parlement du Bangladesh, de la Commission consultative sur les travaux parlementaires ("Business Advisory Committee") mais loin de s'apparenter à une présidence collégiale, il ne s'agit en fait, dans ce dernier cas, que d'une des commissions permanentes de l'assemblée. Il en va de même *a fortiori* lorsque ce qui tient lieu d'organe collégial est constitué de fonctionnaires comme le secrétariat du comité permanent en République populaire démocratique de Corée.

Différente est la situation des Parlements dans lesquels un organe investi de pouvoirs propres est susceptible, du moins en théorie, de constituer effectivement une présidence collégiale. Ainsi, en France, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, le Bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'assemblée et pour organiser et diriger les

services. Une telle formule a été reprise par l'Assemblée nationale du Cameroun. Au Congrès des députés espagnol, également, le Bureau est une véritable présidence collégiale, chargé d'organiser le travail, de se prononcer sur la recevabilité des initiatives parlementaires, de déterminer le calendrier des séances publiques et de commission ou d'élaborer le budget de la chambre. En Colombie, au Liban, en Roumanie, pour ne citer que ces exemples géographiquement éloignés, il existe aussi un organe collégial doté de pouvoirs propres, concernant généralement la procédure, le règlement et l'administration de la chambre.

D'une manière générale, le Bureau — ou ce qui en tient lieu — réunit sous la présidence du Président de la chambre, les vice-présidents de l'assemblée, et éventuellement les secrétaires et les questeurs lorsqu'il en existe; y siègent également parfois les représentants voire les leaders des groupes et qualités ainsi que les présidents des commissions. Le nombre des participants est ainsi très variable et peut même, au sein d'une assemblée ne pas être fixe, et dépendre par exemple du nombre de groupes politiques ou de commissions. Les Bureaux les plus importants peuvent de ce fait comprendre une bonne trentaine de membres et les plus restreints guère plus de quatre ou cinq.

La périodicité de ses réunions est un indice de l'importance de son rôle. Dans la plupart des cas, la réunion est hebdomadaire, rarement plus fréquente, comme en Lituanie ou en Roumanie où elle est bihebdomadaire, parfois plus espacée, comme au Canada ou en Tunisie — une fois par quinzaine — ou à la Chambre des représentants de Belgique et en Suède — mensuelle. Les réunions peuvent également ne pas avoir de périodicité fixe et dépendre de sa convocation, comme au Burkina Faso, en France ou en Italie, auquel cas les réunions dépassent rarement un rythme mensuel.

Parfois, deux organes coexistent et l'un d'entre eux remplit davantage une tâche de conseil tandis que la présidence incombe à l'autre. Ainsi, le Présidium du Sénat de Pologne, auquel participent le Président et les trois vice-présidents, partage-t-il la présidence avec le Président tandis que le Conseil des doyens composé des mêmes personnalités et de sénateurs représentant les groupes parlementaires a-t-il un rôle consultatif. Une telle distinction se retrouve au Bundestag allemand, mais, comme on l'a vu, tant le Présidium que le Comité des

doyens sont avant tout chargés d'assister et de conseiller le Président, même s'ils disposent en propre d'attributions. En France, dans les deux assemblées, existe une Conférence des Présidents qui regroupe notamment, outre les vice-présidents, les présidents des groupes et les présidents de commissions dont le rôle est essentiellement de préparer les travaux de la séance publique. Toutefois, se réunissant chaque semaine en session, beaucoup plus fréquemment que le Bureau, elle a acquis une place éminente dans le fonctionnement des assemblées; elle est notamment le lieu d'évocations des incidents de séance et son importance est d'autant plus grande que les présidents des groupes politiques y siégeant es qualités, elle jouit ainsi d'une réelle représentativité.

La fonction présidentielle se ressent nécessairement du rôle reconnu à l'organe collégial surtout lorsque, comme c'est très généralement le cas, il reflète par sa composition l'ensemble des sensibilités politiques de la chambre. Ainsi, l'autorité de l'assemblée n'est pas confondue tout entière dans la personne de son Président qui n'en assure d'ailleurs pas seul la représentation puisque celle-ci est collectivement incarnée par l'organe collégial qui peut participer en tant que tel, par exemple, aux cérémonies publiques.

b) ... mais ne conduit pas à elle seule à un exercice individuel ou collégial de la présidence

Pour autant, l'organe collégial ne saurait être considéré comme un concurrent du Président. Il ne s'agit pas, en effet, d'une instance parallèle, qui lui serait étrangère mais bien d'un organe dont il assure la présidence, dont il peut dans de nombreux Parlements déterminer la périodicité des réunions et son ordre du jour et au sein duquel il joue un rôle éminent. Bien plus, ses propres décisions peuvent être confortées par une position adoptée par le Bureau qui rassure alors, par son intermédiaire, du soutien de toutes les composantes de l'assemblée.

Quant à la présidence des séances publiques, même s'il arrive que les membres de l'organe collégial siègent symboliquement autour ou non loin du Président, c'est bien à celui qui occupe la fauteuil qu'il revient d'en assurer la charge et non collectivement à l'ensemble des membres de cet organe.

En outre, pour importants et nombreux que puissent être les pouvoirs du Bureau, le Président dispose généralement *intuitu personnae* de compétences au sein non seulement de l'assemblée mais parfois de l'Etat lui-même, qu'il exerce seul et qui contribuent à asseoir son autorité et son prestige. C'est le cas en France et dans de nombreux pays d'Afrique francophone mais également dans les pays d'Europe du Nord ou les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est où les attributions de l'organe collégial sont, il est vrai, parfois plus limitées. On se souvient en revanche que le Speaker britannique, autorité souveraine en matière de procédure, non seulement ne joue aucun rôle dans l'établissement de l'ordre du jour mais aussi ne dispose d'aucune attribution concernant les autres pouvoirs publics et qu'à cet égard son rôle est beaucoup plus restreint que celui de nombreux Présidents "continentaux". Aucune confusion ne doit donc être faite entre l'exercice solitaire ou collégial de la présidence et l'influence ou le poids politique du Président au sein des institutions.

Enfin, la durée respective des fonctions du Président et des autres membres de l'organe collégial n'est pas un élément négligeable. La place effective du Président est bien différente selon que, comme au Conseil des Etats en Suisse, le Bureau est élu pour cinq ans, chacun des cinq membres exerçant tour à tour pour un an les différentes fonctions, dont celle de Président, ou que, comme à l'Assemblée nationale française, le Président a constitutionnellement un mandat de même durée que celui de la législature tandis que les autres membres du Bureau sont renouvelables chaque année.

En revanche, pour n'être assistés d'aucun organe collégial ou même de vice-présidents, certains Présidents n'exercent pas véritablement seuls la présidence de leur assemblée. Ainsi, au Sénat des Etats-Unis, non seulement le Président de droit laisse la plupart du temps sa place au Président *pro tempore* mais encore, dans la pratique, "ce dernier n'exerce que des fonctions honorifiques" et, "dans les faits, la présidence est assurée par le majority leader dont les fonctions sont comparables à celles du Speaker". Dès lors, la direction effective de la chambre, le "leadership" sont exercés par "le Président pro tempore, le majority leader et le majority whip"²⁶.

» CE. Longuet, Op. cit. p. 83.

De même, pour décisives que soient les fonctions du Speaker britannique et de ses collègues du Commonwealth, elles ne doivent pas occulter le rôle fondamental tenu, dans le fonctionnement de la chambre, notamment en ce qui concerne l'ordre du jour, par le leader de la majorité, à la fois personnalité de premier plan de la Chambre des Communes et membre du Gouvernement.

Le caractère "solitaire" ou partagé avec un organe collégial de la présidence ne saurait donc refléter à lui seul les conditions d'exercice de cette dernière et encore moins traduire l'influence réelle du Président et sa place dans les institutions. Une autre dimension doit en tout état de cause être prise en compte, celle de son engagement ou de sa neutralité dans le combat politique.

2. Le caractère arbitral ou engagé de la fonction présidentielle

Une des difficultés, voire une des contradictions internes de la présidence des assemblées parlementaires, réside dans la nécessité d'assurer son exercice impartial dans un cadre qui est, du moins dans les Etats démocratiques, le lieu par excellence de l'expression et de la confrontation des courants politiques et des clivages partisans.

Or, les fonctions de la présidence requièrent, comme on Ta vu, une grande impartialité qui suppose que son titulaire soit à même de s'abstraire de ses engagements au sein d'un parti.

La situation du Président est certes plus aisée dans les Parlements ne connaissant pas de majorité et d'opposition comme c'est le cas dans les pays communistes tels que la Chine, la République populaire démocratique de Corée ou le Viet Nam ou dans des Parlements d'où sont absents les partis politiques, comme au Koweït ou au Sénat de Thaïlande dont les membres, et le Président qui est choisi en leur sein, ont l'obligation de ne pas appartenir à un parti.

Dans les démocraties pluralistes, la question de la nature arbitrale ou engagée dans le combat politique des fonctions présidentielles est également sans objet lorsque, mais il s'agit de cas exceptionnels, la présidence n'est pas l'enjeu d'une opposition entre des partis. Ainsi, en Suisse, chaque parti occupe tour à tour, selon une périodicité reflétant son importance, la présidence du Conseil national et du Conseil des Etats. Il en va de même quand le Président n'est pas l'élu d'une majorité face à une opposition mais d'un consensus de l'assemblée tout entière

par delà les clivages partisans. Le système atteint à la perfection lorsque, comme à Westminster, le Speaker est réélu indéfiniment tant qu'il le souhaite²⁷ et que, tant pour reconnaître que pour conforter son impartialité, il ne se voit opposer aucun adversaire dans sa circonscription lors du renouvellement de la Chambre des Communes. Son autorité, loin d'être fonction de son influence au sein d'une majorité ou d'un parti, dépend au contraire de sa faculté à apparaître absolument et définitivement indépendant des partis. Mais un tel système n'a véritablement prospéré qu'au Royaume-Uni.

Dans la très grande majorité des cas, y compris dans des Parlements d'influence britannique, le Président doit résoudre le dilemme de ses attaches partisans et de la nécessaire neutralité de ses fonctions. Suivant l'exemple britannique, les Speakers de la Chambre des Communes canadienne, du Lok Sabha indien, du Parlement du Lesotho, de la Chambre des représentants de Malte se comportent strictement en arbitres une fois élus et ne gagnent et conservent la confiance de leurs collègues que par leur impartialité; il leur arrive ainsi de renoncer à toute affiliation politique mais cette rupture avec leur parti d'origine ne va pas sans difficultés car ils ont été choisis au sein d'une majorité et devront lors des élections législatives suivantes affronter un adversaire. En cas de changement de majorité parlementaire, ils ne conserveront normalement pas leur présidence et devront laisser la place à un représentant de la nouvelle majorité appelé à devenir sitôt élu un arbitre impartial. Au Canada, souligne Ph. Laundry,²⁸ bien que les Speakers successifs aient tenté de maintenir une tradition d'impartialité, seul l'un d'entre eux a réussi à se démarquer de son parti et a assuré sa réélection en tant qu'indépendant. En Inde, la fonction a acquis une solide réputation d'impartialité même si peu de Speakers ont réussi à rompre leurs affiliations politiques.

Dans d'autres assemblées parlementaires, le Président demeure membre de son parti ou groupe politique et continue à appartenir à la

²⁷ En l'absence de Speaker sortant, une compétition peut opposer plusieurs candidats. Ainsi, M.B. Weatheril ne s'étant pas représenté aux élections législatives de 1992, c'est Mme Betty Boothroyd, travailliste, qui a été élue Speaker contre M. Peter Brooke, candidat du Parti conservateur, pourtant majoritaire. C'est un signe supplémentaire du caractère "supra-partisan" de la fonction de Speaker.

²⁸ Ph. Laundry. Op. cit. pp. 77-78.

majorité tout en conservant à la présidence un strict caractère arbitral. C'est le cas dans un très grand nombre de pays, quels que soient leur régime politique ou leur situation géographique. Il en va ainsi notamment en Australie, où le Speaker reste actif au sein de son parti, participe à ses réunions mais se comporte également en arbitre impartial. C'est également le cas, pour citer des Parlements fort différents, dans les assemblées françaises, dont les Présidents, pour impartiaux qu'ils soient, demeurent des personnalités de premier plan de leur parti d'origine, au Sénat de Roumanie — où le précédent Président était président d'honneur d'un parti politique — ou encore à l'Assemblée nationale malienne, où le Président, par son attitude impartiale atténue le poids de la forte majorité dont il est issu.

Les exemples de Présidents avant tout acteurs engagés dans la vie parlementaire sont pour leur part plus rares. Le Speaker de la Chambre des représentants des Etats-Unis en constitue naturellement un modèle des plus caractéristiques. On se souvient qu'il est le véritable chef de la majorité et se fixe pour objectif de réaliser le programme de son parti même s'il se doit de présider équitablement. Ainsi, la politique conduite au sein de la Chambre durant le dernier Congrès était-elle fortement inspirée par son Speaker lui-même. D'autres assemblées parlementaires connaissent également des Présidents engagés dans le combat politique parlementaire; c'est le cas notamment en Egypte, en Grèce, en Slovaquie, ou en Slovénie où le rôle arbitral revient au Bureau et non au Président. Dans la quasi-totalité des cas, le caractère d'acteur engagé est logiquement le fait de Présidents appartenant à la majorité mais il existe de rares exceptions à l'image de l'Equateur où le Président du Congrès national appartient à l'opposition.

En fait, dans de nombreux Parlements, le Président est à la fois un acteur engagé et un arbitre impartial et il convient d'opérer une distinction entre ses activités de Président et celles de simple parlementaire. C'est ainsi le cas au Burkina Faso, en Espagne, en Hongrie, dans la mesure où, comme un autre parlementaire, le Président peut voter ou intervenir dans le débat. Parfois encore, sans même qu'il soit besoin de distinguer entre ses fonctions, le Président fait figure, comme à la Chambre des représentants de Belgique, "d'arbitre engagé". Il en va de même au Cameroun, au Paraguay ou en Thaïlande.

Une seconde distinction doit être opérée entre le rôle du Président

au sein du Parlement, qui peut être neutre et arbitral, et sa place dans la vie politique nationale. Si certains Présidents, on Ta vu, abandonnent sitôt élus toute activité partisane aussi bien dans le cadre de l'assemblée que dans celui du pays, d'autres, pour se cantonner à un strict rôle d'arbitre au sein de la chambre qu'ils président n'en conservent pas moins une activité et des fonctions politiques nationales importantes. La France ou Israël où des Présidents de l'Assemblée nationale et de la Knesset devinrent ensuite Premiers ministres en sont de bons exemples. Enfin, le degré d'engagement du Président est également bien souvent tributaire de la personnalité, du tempérament du titulaire du poste. A la Chambre des Communes canadienne, à l'Eduskunta finlandais, le caractère de la fonction dépend grandement de la volonté de celui qui la remplit et de l'activité qu'il déploie.

En définitive, quels que soient le régime politique, les traditions historiques ou la situation géographique des Parlements considérés, le Président, même acteur engagé du jeu politique n'apparaît jamais comme le représentant sectaire et outrancier d'un parti. C'est ce qui explique l'autorité morale attachée à ses décisions, si ce n'est une certaine présidentialisation de l'institution parlementaire. En Inde, au Royaume-Uni, notamment, ainsi que dans de très nombreuses autres assemblées parlementaires, les décisions du Speaker ne sont pas contestées et sont unanimement respectées; mieux encore, la méconnaissance des règles établies par le Speaker ou la mise en cause de sa présidence sont regardées comme des outrages passibles de sanctions. C'est de la sorte que sont créés les précédents sur lesquels les Speakers successifs pourront fonder leurs propres décisions.

Quant à un éventuel phénomène de présidentialisation de l'institution parlementaire elle-même, il doit être abordé avec prudence et circonspection. Une telle notion est en effet a priori peu compatible avec le caractère collégial d'un organe délibérant s'exprimant par des votes acquis à la majorité de ses membres. En outre, l'impartialité voire la neutralité dont la plus grande majorité des Présidents d'assemblée doivent faire preuve n'est guère conciliable avec une croissance démesurée de la fonction. Enfin, l'existence au sein de nombreuses chambres d'instances collégiales assistant le Président voire partageant avec lui la direction de l'assemblée contribuent naturellement à freiner toute personnalisation excessive de la présidence.

Toutefois, un développement de son influence et de son rôle peut être parfois constaté. La montée en puissance de l'institution est souvent la conséquence de la personnalité des Présidents qui se sont succédé. Ainsi, en Inde, les Speakers qui ont occupé la présidence depuis l'indépendance ont réussi à faire de celle-ci l'une des plus puissantes du Commonwealth. Elle peut également résulter de modifications institutionnelles. L'élection du Speaker de la Chambre des Communes canadienne au scrutin secret a, semble-t-il, accru son autorité et son indépendance. En Italie, les réformes du règlement intervenues depuis 1971 ont conduit à un accroissement du rôle de la présidence de la Chambre des députés. En France, l'élection du Président pour la durée de la législature a été une novation qui "a plus que tout autre contribué à la dimension de la fonction, tant la durée s'avère, en politique, un ingrédient irremplaçable".²⁹ Enfin, dans les nouvelles démocraties d'Afrique, d'Asie ou d'Europe de l'Est, le développement du rôle et des compétences du Parlement dans les institutions s'accompagne assez logiquement de la croissance de l'influence de celui qui préside aux délibérations de la représentation nationale.

3. De quelques aspects sociologiques de la fonction

On ne saurait prétendre, dans le cadre d'une monographie consacrée à la présidence des assemblées parlementaires, dresser un profil sociologique du Président à travers les âges et les continents. Quelques traits caractéristiques peuvent toutefois être dégagés.

L'accès aux fonctions présidentielles est rarement le fait d'un débutant dans la vie politique et parlementaire mais exige au contraire bien souvent, sinon un âge élevé, du moins une grande expérience et la jeune Présidente de la Chambre des députés italienne, Mme Irène Pivetti, a fait à maints égards figure d'exception. A l'exemple du Speaker de la Chambre des représentants des Etats-Unis, les personnalités appelées à la présidence ont habituellement fait leurs classes au sein de l'assemblée en y occupant des responsabilités ou ont exercé des fonctions ministérielles, comme c'est très généralement le cas en France. Il reste à déterminer si la présidence constitue une simple étape dans la "course aux honneurs" ou peut être considérée comme le couronnement d'une

²⁵ Ph. Séguin, 240 dans un fauteuil. Le Seuil. 1995. p. 983.

vie politique. Une telle question n'appelle naturellement pas une réponse unique et au sein d'un même Parlement les deux types de situation peuvent se rencontrer successivement et dépendre notamment de l'âge des intéressés. Toutefois, dans certaines assemblées, l'accès à la présidence est incompatible avec la poursuite d'une carrière politique "active". Ainsi, le Speaker britannique, réélu aussi longtemps qu'il le souhaite, accède-t-il ensuite traditionnellement à la Chambre des Lords. Comme le souligne un observateur avisé, "la Chambre sait qu'il n'a pas d'intérêt personnel et ne sera pas tenté de favoriser un bord plutôt qu'un autre dans la perspective d'un portefeuille ministériel"³⁰. A l'instar du Speaker anglais, celui de la Chambre des Communes du Canada n'a également aucune vocation à devenir Premier ministre, même s'il peut, par la suite, accéder aux fonctions honorifiques de Gouverneur général, comme il arrivait aux Présidents du Sénat français sous la III^e* République de devenir Présidents de la République. Dans d'autres Parlements, la présidence d'une assemblée parlementaire, sans constituer nécessairement un tremplin politique, n'interdit pas la poursuite d'une carrière politique et l'accès aux plus hautes fonctions de l'Etat. Le mot de la fin revient sans conteste à un ancien Président de l'Assemblée nationale française, Edgar Faure, qui répondait à un journaliste lui demandant si la présidence constituait pour lui un tremplin ou une voie de garage : "Mais, cher ami, on peut très bien faire un tremplin avec une voie de garage"³¹.

Une des rares caractéristiques sociologiques de la présidence communes à une très large majorité d'assemblées parlementaires, est d'être occupée par un homme. Les femmes présidentes sont en effet proportionnellement un peu moins nombreuses encore que les femmes parlementaires. Alors que ces dernières constituent à peine plus de 11,5% des membres des Parlements, la présidence n'est détenue par une femme que dans environ 7% des cas. Une intéressante étude de l'Union interparlementaire³² révèle que, sur les 179 pays, trente-huit

³⁰ Roger Sands. Principal Clerk of Select Committees, House of Commons in "Rules of Procédure and Parliamentary Practice : The Proceedings of the International Conférence on Parliamentary Rules of Procédure and Parliamentary Practice, Pultusk, 8-11 May 1994" (Warsaw, Poland : Sejm Publishing Office 1995).

³¹ Ph. Séguin, *ibidem*, p. 13.

³² Hommes et femmes en politique. La démocratie inachevée. Etude comparative mondiale. Série "Rapports et documents". N° 28. U.I.P., 1997.

seulement ont porté une femme à la présidence du Parlement ou de l'une de ses Chambres à un moment ou l'autre de leur histoire parlementaire. Si dès 1927, en Autriche, une femme est devenue Présidente du Bundesrat — elle fut même réélue en 1932 —, dans les trente-sept autres pays concernés il fallut attendre la fin de la seconde guerre mondiale, et le plus souvent les années 1960 pour voir une femme diriger les travaux parlementaires. Si l'élection d'une femme à la présidence a pu parfois présenter un caractère isolé, voire conjoncturel, comme en Argentine, en Bolivie ou au Danemark, dans d'autres pays, tels que l'Allemagne, l'Autriche, l'Islande ou la Suisse, son caractère répétitif serait révélateur d'une certaine tradition en la matière. Cela étant, au 1er janvier 1997, on pouvait recenser 17 femmes Présidentes d'assemblée parlementaire, en Allemagne, en Australie, en Finlande, en Suède, en Suisse, où des femmes avaient déjà occupé de telles responsabilités, mais aussi en Afrique du Sud, à Antigua-et-Barbuda (Sénat et Chambre des représentants), en Croatie, en El Salvador, en Ethiopie, en Jamaïque, au Japon, en Lettonie, à Malte, en Norvège, et au Royaume-Uni où cette présidence féminine constitue une première significative d'un changement dans les traditions parlementaires. Il paraît en tout cas certain que la multiplication du nombre des Présidentes passe d'abord par une représentation accrue des femmes au sein des assemblées. Certes, comme le signale l'étude de l'Union interparlementaire³³ "on trouve des femmes présidentes, également dans des assemblées parlementaires très peu féminisées"; en Ethiopie, par exemple, le pourcentage des femmes parlementaires n'excède pas 2%. Il est cependant remarquable que dans les pays ayant les proportions les plus élevées de femmes élues au Parlement, la Suède (40,4%), la Norvège (39,4%), la Finlande (33,5%), des femmes occupent actuellement sa présidence.

II. Un essai de typologie des présidences d'assemblée parlementaire

A cette étape de l'étude de la présidence des assemblées parlementaires, il paraît possible de dégager les grands traits caractéristiques de

•" Analyse des aspects statistiques de l'enquête par Thanh Huyen Ballmer-Cao et Elisabetta Pagnossin-Aligisakis, p. 135.

"modèles" différents qui illustrent l'appartenance des pays et des Parlements concernés à une même communauté historique, politique ou socio-économique ou qui trahissent parfois l'influence du colonisateur, et de s'interroger sur l'unité ou la diversité des présidences des différentes assemblées parlementaires.

1. Les fonctions de Speaker ont une origine historique commune

Pour différents qu'ils apparaissent de nos jours, les Speakers anglais et américain trouvent l'un et l'autre leur origine dans le Parlement de Westminster.

Au XVIII^{me} siècle, en effet, le Speaker britannique n'avait pas encore acquis l'indépendance à l'égard des mouvements politiques qui constitue aujourd'hui une de ses principales caractéristiques. Il était un dirigeant politique ne reniant pas ses attaches partisans et défendant face à la Couronne les positions de la majorité de la Chambre. De même, aux Etats-Unis, le Speaker de l'époque coloniale, loin d'être seulement un arbitre des débats, était en fait le leader de l'opposition à la Couronne britannique, les assemblées étant souvent à cette époque en conflit ouvert avec les Gouverneurs représentant le monarque anglais.

Avec l'accession à l'indépendance, les Speakers des Etats-Unis ont conservé leur caractère de leader partisan et engagé alors même qu'au Royaume-Uni, l'évolution des institutions a conduit leurs homologues à affirmer et revendiquer leur neutralité.

En effet, les régimes politiques de ces deux pays, qui ont comme origine commune la monarchie limitée du XVIII^{me} siècle ont évolué dans des directions opposées. Les Pères fondateurs des Etats-Unis ont figé dans leur Constitution les institutions britanniques telles qu'ils croyaient les connaître et ont établi une séparation rigide des pouvoirs.

Au Royaume-Uni, tout au long du XIX^{me} siècle, le régime parlementaire s'est imposé et renforcé, la réalité du pouvoir passant des mains du monarque au Cabinet, responsable devant le Parlement. Tout naturellement, c'est le leader du parti majoritaire qui devint Premier ministre alors qu'aux Etats-Unis, face à un Président élu disposant de sa propre légitimité, la majorité siégeant au Capitole portait son leader à la présidence de la Chambre des représentants.

2. Le modèle britannique est une tradition constante des pays du Commonwealth

En transposant un grand nombre des institutions politiques du Royaume-Uni ainsi que son système électoral, les pays du Commonwealth ont naturellement adopté une organisation analogue de leur Parlement, du moins de la chambre basse et de sa présidence. Ainsi, ils présentent entre eux une grande homogénéité fortement inspirée des traditions de Westminster.

La désignation du Speaker appartient à la chambre qui le choisit généralement parmi ses membres, aux termes d'un processus présentant dans les pays concernés bien des similitudes : présidence de la séance par le Greffier — à l'exception notable de l'Afrique du Sud, du Canada ou du Royaume-Uni lui-même -^M, absence de scrutin lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat, sauf au Lok Sabha indien, prise de possession officielle du fauteuil et prestation d'un serment, parfois confirmation symbolique de l'élection par le chef de l'Etat. Une fois installé, le Speaker reste en place durant toute la législature et si une dissolution survient, celle-ci n'affecte guère son rôle, le Speaker continuant à exercer ses fonctions jusqu'à la réunion de la nouvelle assemblée. Incarnant seul, sans être assisté d'un organe collégial, l'autorité et la permanence de l'assemblée, le Speaker assure une fonction essentiellement arbitrale et même s'il est choisi au sein de la majorité, il abandonne généralement une fois élu ses engagements partisans. Toutefois, comme on l'a vu, seul le Speaker britannique est assuré de retrouver son siège sans avoir à combattre un adversaire dans sa circonscription, et de conserver ses fonctions, même en cas de changement de majorité.

Autorité incontestée au sein de l'assemblée qu'il préside, le Speaker n'occupe généralement pas d'autre fonction dans l'Etat comme en témoigne la relative modestie de son rang protocolaire; il n'est pas conduit à siéger dans des organes extérieurs au Parlement ou à en désigner certains de ses membres. Son rôle est, en effet, essentiellement sinon exclusivement centré sur la direction de l'assemblée et tout particulièrement la présidence de la séance. Si la fixation de l'ordre du

³⁴ Au Canada et au Royaume-Uni, la présidence revient au doyen de la chambre tandis qu'en Afrique du Sud, la présidence est assurée par le Président de la Cour suprême ("Chief Justice").

jour lui échappe et relève du "leader de la Chambre", le Speaker est le plus souvent associé à la désignation des membres des commissions quand il n'est pas appelé à en nommer lui-même les membres. En séance, il fait régner l'ordre et la discipline et fait respecter le règlement qu'il interprète en se fondant sur les précédents dégagés par ses prédécesseurs. Personne ne peut prendre la parole sans y être autorisé par lui et il appartient à celui qui désire intervenir de "saisir son regard".

En revanche, il renonce aux prérogatives d'un parlementaire ordinaire : il ne prend jamais la parole dans les débats, sauf au Lok Sabha indien, n'exerce pas le droit d'initiative et n'intervient pas dans les procédures de contrôle. De même, il ne vote pas sauf en cas de partage des voix (tie vote), procédure tout à fait caractéristique des Parlements du Commonwealth. Se plaçant ainsi délibérément en retrait du combat politique, il peut ainsi se comporter strictement en arbitre impartial.

3. Existe-t-il un modèle américain ?

A côté des fonctions traditionnelles de tout Président d'assemblée, liées à la présidence de la séance publique et à la représentation de la chambre, le Speaker de la Chambre des représentants des Etats-Unis est également le véritable leader du parti majoritaire. Aussi bien à ce titre joue-t-il un rôle déterminant dans la définition du programme législatif de la chambre et dans sa mise en oeuvre. Il exerce également une influence directe ou indirecte sur la désignation des membres des commissions appartenant à son parti et de leurs présidents. Ainsi, bien qu'il n'en ait pas formellement la compétence, il est en grande partie responsable de l'établissement de l'ordre du jour. Investi réglementairement du pouvoir de renvoyer les projets de loi aux commissions, il maîtrise ainsi très largement le processus législatif.

Toutefois, dans son rôle de président de la séance, il doit faire preuve d'impartialité et assurer la légitime expression de la minorité. Il s'abstient par ailleurs comme le Speaker britannique d'intervenir dans le débat et ne vote généralement pas. Au Speaker britannique il emprunte enfin son caractère solitaire puisque, comme lui, il n'est assisté d'aucune instance collégiale.

Le Président du Sénat qui exerce cette fonction en qualité de Vice-Président des Etats-Unis se distingue nettement du Speaker et ne

tire pas comme ce dernier son origine du Parlement de Westminster.

Il apparaît à bien des égards comme une création originale des Pères fondateurs. Son rôle diffère de celui de Speaker ne serait-ce qu'en raison de son très faible engagement dans la vie parlementaire. Un Président *pro tempore* est d'ailleurs élu par le Sénat pour le remplacer au cours de ses fréquentes absences.

Le Vice-Président, lorsqu'il préside le Sénat, ne participe pas aux débats et ne vote, aux termes de la Constitution elle-même, qu'en cas de partage des voix. Il n'est pas fondé à établir l'ordre du jour, à organiser les débats ou à exercer d'influence sur la désignation des membres des commissions. Toutefois, et pour ne prendre part que rarement aux travaux de l'assemblée, le Vice-Président exerce à l'occasion les compétences dont il dispose, par exemple en ce qui concerne la recevabilité des projets. Mais son rôle demeure limité car le Sénat est réticent à reconnaître l'autorité d'un membre éminent du Pouvoir exécutif et il n'est pas rare que ses décisions soient contestées voire renversées par un vote du Sénat.

Le modèle des Etats-Unis a-t-il essaimé dans le monde et notamment en Amérique latine ?

En ce qui concerne la seconde chambre, on constate une indéniable parenté entre la présidence du Sénat américain et celle du Sénat argentin, bolivien ou uruguayen qui est également confiée au Vice-Président de la République, élu en même temps que le Président, au suffrage universel direct. Comme le Vice-Président des Etats-Unis, il est remplacé la plupart du temps par un Président *pro tempore* élu par le Sénat lui-même, mais c'est à lui que revient de présider les réunions conjointes des deux chambres alors que ces dernières sont aux Etats-Unis coprésidées par le Speaker et le Vice-Président. L'exemple des Etats-Unis a également été suivi en Inde où le Vice-Président de l'Union indienne est de droit Président de la seconde chambre, le Rajya Sabha, alors que le Speaker du Lok Sabha emprunte de très nombreux traits à son collègue britannique. Mais tant le Président que le Vice-Président de l'Union indienne ne sont pas élus directement par le peuple et leur rôle au sein de l'Etat est plus effacé que celui de leurs homologues américains. Aussi bien le Vice-Président indien assure-t-il la présidence

effective du Rajya Sabha et y consacre-t-il une part essentielle de ses activités alors même que l'assemblée élit un Président adjoint pour le remplacer en cas d'absence. Le Vice-Président dirige ainsi les débats parlementaires et exerce les nombreuses compétences qui lui sont reconnues au sein du Rajya Sabha; il peut notamment être conduit à interpréter la Constitution ou le règlement, et ses décisions, à l'inverse de celles du Vice-Président des Etats-Unis, sont définitives et ne peuvent être contestées.

Une autre particularité propre à de nombreuses assemblées américaines, comme du reste aux Parlements de type britannique est l'absence de Bureau. Elle caractérise les assemblées d'Argentine, du Brésil, du Chili, du Paraguay, du Pérou, ou d'Uruguay — de même que les deux chambres indiennes — mais il ne s'agit pas d'une règle intangible puisque les Parlements de la Bolivie, de l'Equateur, du Mexique, du Nicaragua ou du Venezuela sont dotés d'un organe collégial.

D'une manière générale, à l'image du Speaker nord-américain, le Président d'assemblée parlementaire latino-américaine joue un rôle actif dans l'organisation de la vie et du travail parlementaire. Ainsi, est-il le plus souvent appelé, comme c'est le cas en Argentine, en Bolivie, au Brésil, au Guatemala, au Nicaragua, au Paraguay, en Uruguay ou au Venezuela, à prendre une part déterminante à la fixation de l'ordre du jour. De même, il lui incombe parfois, comme en Argentine, au Costa Rica, au Guatemala, au Mexique, au Nicaragua ou au Paraguay de désigner les membres des commissions, à moins que, comme au Pérou, il se limite à faire des propositions à l'assemblée. Surtout, il n'est pas rare qu'il puisse prendre la parole dans les débats législatifs : c'est le cas en Argentine, au Chili, au Costa Rica, au Guatemala, au Nicaragua au Venezuela, ou encore au Brésil, au Pérou et en Uruguay à condition, toutefois, de quitter le fauteuil étant rappelé que le Speaker des Etats-Unis s'abstient généralement d'intervenir. En définitive, et à quelques exceptions près, comme les Présidents des chambres brésiliennes, le Président d'assemblée latino-américaine fait davantage figure d'acteur engagé dans la vie parlementaire que de simple arbitre des débats, même si, comme l'ensemble de ses homologues, il veille naturellement à présider sans partialité. Toutefois, pour emprunter certains de ses traits au Speaker des Etats-Unis, il s'en

distingue sensiblement en ce qu'il n'apparaît pas avant tout comme le chef de la majorité. En outre, dans les pays concernés, le Parlement est loin d'occuper la place qu'il tient dans les institutions des Etats-Unis, si bien qu'en tout état de cause l'influence et le rôle politique du Président d'assemblée parlementaire y est moins déterminante.

4. L'unité d'un modèle d'Europe continentale

On peut légitimement s'interroger sur l'existence d'un modèle "continental" de la présidence des assemblées parlementaires tant il est vrai que les systèmes politiques diffèrent, notamment selon les conditions plus ou moins récentes d'accès à la démocratie pluraliste occidentale. Toutefois, par delà la diversité des situations, les pays d'Europe continentale, et, partant, leurs Parlements, présentent de nombreux traits communs qui caractérisent également la présidence de leurs assemblées, les distinguant sensiblement des modèles américain ou britannique du Speaker.

La première caractéristique est l'existence d'un organe collégial — voire même d'un second -, le plus souvent représentatif à des titres divers des groupes ou partis politiques composant l'assemblée et dont le Bureau des assemblées françaises offre historiquement le modèle. Sa dénomination, Bureau, Conseil des doyens, Présidium, Conseil de la présidence, Conférence des Présidents, varie d'un Parlement à l'autre, de même que ses compétences. Mais si son rôle peut être différent, sa présence est systématique en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en France, en Islande, en Italie, au Luxembourg, en Norvège, aux Pays-Bas, au Portugal, en Suède ou en Suisse. Dans la pratique, quel que soit le cadre des compétences qui lui sont reconnues, cet organe ne constitue toutefois généralement pas une véritable présidence collégiale. Il lui arrive naturellement d'être directement associé à l'organisation du travail de la chambre, notamment à la fixation de l'ordre du jour, mais la présidence elle-même, la direction des débats est bien l'apanage du seul Président.

Celui-ci, et cela constitue une seconde caractéristique, jouit au sein de l'assemblée d'une grande autorité et exerce avec impartialité ses fonctions en étant le garant de l'exercice des droits de l'opposition. Toutefois, pour remplir avant tout une fonction arbitrale, le Président ne renonce pas pour autant en général à ses attaches partisans et peut

même parfois conserver des responsabilités politiques. Il appartient ainsi le plus souvent à la majorité mais il n'est pas exclu qu'il puisse être dans l'opposition, notamment dans les régimes parlementaires non majoritaires ou bien en cas d'évolution du jeu politique en cours de législature. Conservant des liens politiques avec son parti d'origine, le Président peut dans la plupart des cas intervenir dans les débats législatifs, à condition cependant de le faire comme un simple parlementaire, en abandonnant momentanément le fauteuil de la présidence, et il peut également prendre part aux vote, même s'il n'use pas toujours de ces possibilités.

A l'intérieur de l'assemblée, les compétences et les pouvoirs réels du Président varient d'un pays à l'autre. Si les attributions liées à la présidence de la séance publique sont assez voisines, celles concernant l'organisation des travaux et l'établissement de l'ordre du jour sont plus variables. Ainsi, dans de nombreux Parlements d'Europe du Nord, du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Suède, le Président joue un rôle essentiel, alors qu'ailleurs de telles compétences sont confiées à l'organe collégial, à la chambre elle-même, voire au Gouvernement.

A l'extérieur de l'assemblée, le Président bénéficie dans l'Etat d'un rang protocolaire élevé, occupant souvent la deuxième place derrière le chef de l'Etat dont il est généralement appelé à exercer l'intérim, du moins dans les Républiques. Il lui arrive également d'être consulté à l'occasion de la formation du Gouvernement ou d'une dissolution. En Suède, c'est même lui qui propose au Parlement un candidat aux fonctions de Premier ministre.

Du modèle continental "classique" de la présidence, il convient de distinguer les Présidents des assemblées des nouvelles démocraties d'Europe de l'Est, Bulgarie, Croatie, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Hongrie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, et Yougoslavie, qui s'en inspirent bien souvent mais qui présentent des caractéristiques propres. Dans la plupart des cas, le Président est également entouré d'un organe collégial, dispose des mêmes compétences que celles reconnues à ses collègues quoiqu'il ne lui appartienne pas de fixer l'ordre du jour, tâche qui incombe généralement à l'assemblée elle-même, et occupe dans l'Etat une des toutes premières places. Toutefois,

et cette caractéristique mérite d'être soulignée, il est dans la quasi-totalité des cas révoqué, alors qu'une telle possibilité est exceptionnelle dans les Parlements d'Europe occidentale. En outre, le Président d'assemblée parlementaire des Etats d'Europe de l'Est est présenté beaucoup plus souvent comme un acteur engagé que comme un simple arbitre de la vie parlementaire.

5. Les caractéristiques de la présidence dans les régimes socialistes

L'Union soviétique ainsi que d'autres Etats d'Europe de l'Est, comme la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie³⁵ présentaient, avant la disparition des régimes communistes, une originalité remarquable. Aux côtés de l'assemblée³⁶ elle-même, organe suprême mais intermittent du pouvoir d'Etat, élisant son Président et ses vice-présidents, coexistait un organisme original émanant d'elle, constituant l'organe suprême permanent du pouvoir d'Etat. Qualifié de Présidium ou de Conseil d'Etat, il remplissait non seulement les fonctions de chef de l'Etat collégial et pouvait par exemple exercer le droit de grâce ou accréditer et recevoir les ambassadeurs, mais aussi et surtout, d'organe législatif permanent dans l'intervalle des courtes sessions parlementaires, en exerçant, notamment à l'égard du Conseil des ministres, les compétences du Pouvoir législatif. En U.R.S.S., il coordonnait même l'activité des commissions permanentes des deux chambres du Soviet Suprême. Ainsi, le Président du Présidium ou du Conseil d'Etat exerçait donc à la fois les attributions protocolaires et représentatives de chef de l'Etat et la présidence de l'organe législatif permanent. Mais son influence réelle sur la marche des affaires publiques dépendait en réalité de sa place dans les instances dirigeantes du parti. Lorsque la même personnalité cumulait les fonctions de Président du Présidium avec celles de Secrétaire général du parti, elle exerçait alors dans l'Etat une autorité sans commune mesure avec celle dont disposait un Président au rang plus modeste au sein du Bureau politique et du Secrétariat général du parti.

Si la Constitution cubaine a transposé fidèlement ce modèle, la

" Jusqu'en 1974, date à laquelle fut créée en Roumanie une présidence de la République.

^h En URSS, le Soviet suprême était composé de deux chambres, le Soviet de l'Union et le Soviet des Nationalités, élisant chacune son Président et ses quatre vice-présidents.

plupart des actuels Parlements d'Etats socialistes, comme la Chine, la République démocratique populaire lao, la République populaire démocratique de Corée ou le Viet Nam, présentent une organisation comparable mais sensiblement différente. Un organe dénommé Comité permanent assure certes l'essentiel des compétences de l'assemblée plénière durant les longues périodes d'intersession et dispose à ce titre de larges et importants pouvoirs. Il peut ainsi généralement interpréter la Constitution et les lois, adopter les lois nouvelles ou réviser la législation en vigueur sous réserve d'une approbation ultérieure par l'assemblée plénière.

Toutefois, cet organe législatif permanent n'a pas de fonction "executive" et pour importantes qu'elles soient, les fonctions de son Président sont indépendantes de celles de chef de l'Etat, alors même que son titulaire occupe dans l'Etat un rang protocolaire élevé et peut être conduit, comme en Chine ou en République démocratique populaire lao à assurer l'intérim du Président de la République.

En revanche, ces fonctions se confondent avec celles de Président de l'assemblée plénière, l'Assemblée populaire chinoise, institution comptant près de 3 000 membres et qui se borne dans la pratique à ratifier les décisions prises lorsqu'elle ne siège pas, élisant cependant un Présidium spécifique mais temporaire pour présider ses courtes sessions annuelles. En définitive, l'influence et le rôle du Président au sein du Parlement, voire de l'Etat, sont davantage liés à la présidence de l'organe permanent, dont il prépare et anime les travaux, qu'à celle, plus formelle de l'assemblée elle-même.

Dans les Etats socialistes, la question de l'appartenance du Président à la majorité ou à l'opposition est dénuée de pertinence, car ces notions sont étrangères à la vie politique et à l'organisation de l'Etat. De ce fait, le Président n'a pas pour fonction première de faire respecter, avec neutralité et impartialité, un quelconque équilibre entre groupes parlementaires opposés et à favoriser la légitime expression de l'opposition dans les débats. Il est avant tout un acteur engagé de la vie parlementaire et ses efforts tendent à la réalisation législative de la politique définie par le parti. D'une manière générale, n'étant pas contraint comme le Président d'une assemblée parlementaire occidentale, sinon à se tenir toujours en dehors du jeu partisan, du moins à respecter une certaine réserve, le Président des assemblées des

démocraties populaires peut exercer toutes les compétences reconnues aux parlementaires et participer pleinement aux activités législatives et de contrôle. Il lui est notamment loisible de prendre la parole dans les débats. En contrepartie, conformément à une conception du mandat propre à la souveraineté populaire, le Président d'assemblée parlementaire en régime socialiste est généralement révocable par l'assemblée qu'il préside s'il vient à perdre sa confiance.

6. Les particularités de la présidence des assemblées parlementaires dans les pays en voie de développement

De très nombreux pays en voie de développement, principalement situés en Afrique et en Asie, ont subi l'influence du colonisateur et ont tout naturellement adopté et adapté leur système institutionnel. C'est ainsi qu'ils ont bien souvent transposé les règles d'organisation interne des assemblées parlementaires, en tenant compte de leurs propres exigences culturelles et politiques. Ainsi, toutes les anciennes colonies britanniques d'Afrique ou d'Asie ont-elles transposé le modèle du Speaker décrit plus haut. A noter qu'un certain nombre de ces pays, peut-être pour tirer les conséquences de la rareté des élites, ont prévu que le Speaker pouvait être élu en dehors des membres de l'assemblée, voire en dehors des nationaux, pourvu cependant qu'il appartienne au Commonwealth. Conformément à l'exemple anglais dont ils empruntent la plupart des caractéristiques, les Speakers des anciennes colonies britanniques sont également seuls garants des privilèges de la chambre et jouissent à ce titre d'une grande autorité, fondée notamment sur les précédents intervenus dans l'application du règlement. A cet égard, l'influence du Speaker de Westminster est telle qu'il arrive qu'un de ses collègues étrangers le consulte, comme le Speaker de l'Assemblée nationale du Lesotho. A l'image du Speaker britannique, ceux-ci sont censés faire preuve d'impartialité et faire respecter les droits de l'opposition.

Une telle assertion peut sembler curieuse en cas de parti unique. En fait, dans une telle hypothèse, le Speaker demeure le garant de l'indépendance de la chambre face à l'Exécutif et aux groupes d'intérêt, et de l'immunité de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions; il veille, en outre, à ce que l'ensemble des parlementaires, y compris les plus effacés, puissent s'exprimer. Le Speaker de l'Assemblée

nationale de Zambie, qui occupa durant vingt ans la présidence de 1968 à 1988 et l'occupe à nouveau depuis 1991, décrivait ainsi son rôle en 1978 : le Président — qui ne doit pas être lui-même parlementaire — doit cependant être membre du "United National Independence Party", seul parti représenté à l'assemblée. Il participe aux réunions du parti, mais ne doit normalement pas prendre une part active aux débats. Il ne doit notamment pas participer aux réunions du "caucus" du parti. Le fait qu'il préside une assemblée composée uniquement de membres du parti auquel il appartient ne fait pas disparaître le besoin qu'il a d'être impartial. Son impartialité trouve à s'exprimer quand il lui faut résoudre un conflit entre les différents groupes d'intérêt représentés au sein du parti, ou entre les simple députés ("backbenchers") et les parlementaire les plus influents. Son impartialité est également mesurée à l'aune de son indépendance à l'égard du Pouvoir exécutif et de quelque groupe d'intérêt que ce soit interne ou externe à la chambre³⁷.

La présidence des Parlements des pays d'Afrique francophone s'inspire pour sa part fortement du modèle français. Le Président de l'assemblée — unique le plus souvent — présente de nombreuses similitudes, tant en ce qui concerne son statut que ses fonctions, avec son collègue du Palais Bourbon. Il doit notamment être consulté par le chef de l'Etat dans certaines circonstances — dissolution, recours aux pleins pouvoirs — et nomme souvent des membres d'instances de contrôle. Il est aussi toujours entouré d'un Bureau, comprenant le plus souvent, comme à Paris, les vice-présidents, les secrétaires voire un ou plusieurs questeurs. Mais, de la même manière que les institutions de la V^{mc} République ont parfois été transposées dans ces pays en accroissant dans la Constitution les prérogatives du chef de l'Etat, les compétences du Président de l'assemblée face au Bureau ont également dans certains cas été renforcées. Ainsi, au Mali, chaque membre du Bureau est responsable devant le Président d'un secteur donné ayant trait à la vie parlementaire et au Sénégal le Bureau a tous les pouvoirs pour organiser et diriger tous les services sur instruction du Président.

³⁷ R.M. Nabulyato. The Speakership in Zambia. The Parliamentarian, No. 8. I, 1978. p. 16.

7. La présidence des secondes chambres présente-t-elle une spécificité ?

Dans les Parlements contemporains, les premières chambres ou chambres basses, en système bicaméral, ou les assemblées uniques, lorsque le Parlement est monocaméral, présentent une grande homogénéité entre elles. Ces assemblées ont dans la quasi-totalité des cas une légitimité commune, tirée de l'élection au suffrage universel direct et ont à ce titre vocation à représenter le peuple. A l'inverse, les secondes chambres ou chambres hautes incarnent parfois des légitimités différentes que traduisent des modalités très diversifiées de désignation de leurs membres. Elles peuvent ainsi avoir pour mission d'assurer la représentation des Etats fédérés ou des collectivités territoriales, des composantes socio-économiques de la nation, voire de l'aristocratie. Elles ne procèdent pas toujours du suffrage universel, encore moins du suffrage universel direct. Selon la valeur politique accordée dans le pays à la réalité qu'elles représentent, leurs pouvoirs diffèrent plus ou moins largement de ceux de la première chambre. Ainsi, le Sénat des Etats-Unis dispose-t-il, afin de garantir les droits des Etats qu'il représente et la structure fédérale à laquelle la nation américaine demeure très attachée, de pouvoirs égaux, voire même supérieurs à ceux de la Chambre des représentants. A l'inverse, la Chambre des Lords britannique, dont près des deux tiers des membres sont des pairs héréditaires et dont la légitimité est désormais bien faible au regard des principes démocratiques, est une institution qui n'a plus guère que le pouvoir de retarder l'adoption d'une loi.

A cette diversité, qui caractérise l'objet de la représentation des secondes chambres, la désignation de leurs membres et leurs compétences, devrait correspondre une disparité similaire de leurs présidences. Et il est vrai qu'il y a peu de points communs entre le Lord Chancelier qui "préside" la Chambre des Lords, avec des compétences très réduites, la chambre haute britannique étant une assemblée "auto-régulée", et le Vice-Président des Etats-Unis, Président de droit du Sénat, sinon qu'ils appartiennent l'un et l'autre à la branche exécutive de l'Etat et qu'ils n'ont pas été choisis par la chambre qu'ils président. Il n'y a pas non plus de similitude d'un Parlement à l'autre entre des Présidents de chambres hautes qui exercent dans l'Etat des fonctions identiques. Ainsi, la présidence du Sénat ne constitue pour le Vice-

Président des Etats-Unis qu'une activité mineure tandis que celle du Rajya Sabha occupe une part essentielle des charges du Vice-Président indien.

De même, du fait des différences parfois profondes de compétences, voire de rôle au sein de l'Etat, entre la chambre élue du peuple et la seconde chambre, les missions et fonctions de leurs Présidents respectifs devraient également différer largement. Il est ainsi certain que tant le rôle du Speaker de Westminster que sa place dans les institutions ne présentent guère de ressemblance avec ceux du Lord Chancelier. Il en va de même au Capitole entre le Speaker de la Chambre des représentants et le Vice-Président des Etats-Unis, qui laisse le plus souvent dans la pratique la présidence à un Président *pro tempore*, ou encore en Allemagne entre le Président du Bundestag et le Ministre-Président du Land qui assure par roulement annuel la présidence du Bundesrat.

Toutefois, il convient de ne pas se laisser abuser par des exemples trop souvent cités et qui risquent d'occulter la réalité du statut et des fonctions de la présidence dans de très nombreuses secondes chambres.

Tout d'abord, dans la majorité des cas, les Présidents des chambres hautes sont élus par l'assemblée qu'ils président et choisis en son sein, les Présidents nommés ou élus par un autre corps électoral ne constituant donc pas, loin s'en faut, une caractéristique générale des secondes chambres.

En outre, ils occupent généralement dans l'Etat un rang voisin sinon identique de celui tenu par le Président de la première chambre, sans qu'il soit d'ailleurs possible de définir un ordre hiérarchique entre eux, la proportion de pays reconnaissant la primauté à l'un ou à l'autre étant sensiblement la même. Tout au plus peut-on noter que les nouvelles démocraties ont tendance à accorder la première place au Président de la chambre élue directement par le peuple tandis que dans les plus anciens Parlements, la tradition accorde souvent la prééminence au Président de la chambre haute. On rappellera que ce rang protocolaire ne préjuge cependant en rien de la présidence des deux chambres réunies.

Quant aux fonctions exercées par le Président de la chambre haute au sein de l'assemblée, elles sont évidemment tributaires des compétences reconnues à celle-ci. Ainsi, par exemple, le Président

de la Première Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas — laquelle malgré son nom est en fait une seconde chambre — n'exerce aucun rôle dans l'examen de la recevabilité des amendements ou la détermination de leur ordre d'appel puisque cette assemblée n'a pas le droit d'amendement. Toutefois, dans l'ensemble, les secondes chambres disposent de la plupart sinon toujours de la totalité des attributions reconnues à une assemblée parlementaire et participent effectivement à l'élaboration de la loi. Le rôle du Président est donc très comparable à celui de son homologue de la première chambre, d'autant que la procédure parlementaire est souvent assez peu différente d'une chambre à l'autre.

Si une particularité devait absolument s'attacher à la présidence de la chambre haute, elle serait liée au caractère généralement plus arbitral et neutre que celui de la présidence de la chambre représentant directement le peuple, ce qui ne signifie pas pour autant que son titulaire renonce à toute attitude partisane.

8. Existe-t-il un modèle type de Président d'assemblée parlementaire ?

Est-il possible de dresser un "portrait robot" du Président d'assemblée ? Sans doute peut-on dégager des caractéristiques communes, des constantes des différentes présidences et tracer le profil d'un Président "virtuel" qui, tel une image de synthèse, serait composé des traits les plus couramment rencontrés.

A cet effet, le Président type est un homme, déjà doté d'une solide expérience de la vie parlementaire, élu par l'assemblée qu'il préside pour la durée de la législature, insusceptible d'être révoqué, appartenant à la majorité mais se comportant avec impartialité, respectant et faisant respecter les droits de l'opposition. Son rôle est avant tout centré sur la présidence de la séance publique, fonction qu'il peut temporairement céder à un suppléant, nommé ou élu à cet effet. Dans le cadre de la séance, il maintient l'ordre et la discipline, fait respecter le règlement en interprétant au besoin ses dispositions, accorde ou retire la parole et fait procéder au vote. En revanche, il s'interdit de prendre la parole au cours des débats, renonce à son droit d'initiative législative et ne vote que dans des situations exceptionnelles. Au sein de l'assemblée, où il occupe naturellement la première place, il est es qualités appelé

à exercer d'importantes responsabilités dans la répartition du travail et la préparation des débats, voire la direction administrative de la chambre, mais il est assisté dans cette dernière tâche, parfois par certains de ses collègues et en tout état de cause par les services de l'assemblée, tandis qu'il remplit les deux premières en collaboration tant avec les représentants du Gouvernement qu'avec ceux des groupes politiques. Assurant à l'extérieur la représentation de l'assemblée, le Président occupe un rang élevé dans l'Etat dont il peut d'ailleurs être appelé à remplacer le chef, cependant qu'un respect général entoure ses fonctions et sa personne.

Toutefois, ce modèle type et idéal de présidence, qui ne correspond à aucune situation particulière, ne saurait résumer à lui seul la richesse et l'étendue des fonctions présidentielles. Les grandes caractéristiques qui viennent d'être dégagées ne doivent pas occulter les nombreuses spécificités d'un Parlement à l'autre, nées de traditions propres aux chambres, d'usages répétés mais aussi de la construction quotidienne de rapports de travail — et de pouvoir — au sein de l'assemblée.

Dès lors, à l'intérieur d'un même modèle, de multiples nuances doivent être prises en compte, accusant les distinctions d'une présidence à l'autre, renforcées par le tour personnel que chaque titulaire donne à ses fonctions. La place et le rôle de la présidence dans l'Etat et au sein de l'assemblée dépendent en effet largement de la personnalité qui l'occupe. Interrogées, dans le cadre du questionnaire qui a servi de base à la rédaction de cette étude, sur le caractère arbitral ou engagé de la fonction présidentielle, de son empreinte sur l'institution parlementaire, de nombreuses assemblées ont répondu qu'ils dépendaient en réalité de la volonté même de l'homme ou de la femme désignés pour remplir cette haute charge.

CONCLUSION

Quels que soient leur régime politique ou leurs traditions historiques, les Etats contemporains accordent une place éminente à l'institution parlementaire. Certes, dans de nombreuses démocraties occidentales, il est de coutume de souligner un déclin du Parlement et il est exact que ce dernier ne saurait prétendre incarner seul la souveraineté. Mais il demeure au centre de la décision politique et assure, selon des modalités diverses, la représentation nationale.

Surtout, l'évolution récente des régimes et des institutions dans de nombreux pays en voie de développement ou dans ceux d'Europe de l'Est s'est traduite par une démocratisation dont l'une des premières caractéristiques a été l'organisation d'élections libres et l'installation d'assemblées parlementaires effectivement représentatives. C'est dire le caractère consubstantiel à la démocratie, à la souveraineté des peuples, d'institutions composées de leurs représentants librement désignés.

Au sein de ces institutions, conçues comme des lieux naturels de la confrontation des idées et de l'expression souvent conflictuelle des partis, regroupant et opposant des personnalités fortes de leur investiture démocratique, une autorité veillant à la cohérence et au déroulement harmonieux du débat est indispensable, afin de permettre aux représentants du peuple de remplir leur tâche de législateur et d'assurer le contrôle du Gouvernement.

C'est le rôle essentiel du Président qui incarne ainsi l'autorité même de l'assemblée et en est le garant. Une telle charge est à l'évidence convoitée et il est naturel que la majorité cherche à la confier à l'un des siens qui devra toutefois l'assumer avec l'impartialité requise par son exercice. Ceci fait la spécificité et la difficulté de la fonction présidentielle, qui exige de son titulaire qu'il sache non seulement justifier la confiance de ceux qui l'ont élu mais aussi s'assurer le respect unanime des membres de l'assemblée qu'il préside en se montrant imperturbable face aux incidents de séance et en manifestant un sens aigu de la conciliation tout en faisant preuve d'autorité.

Cette autorité, il doit l'exercer dans une situation singulière car les Parlements ne sont pas des instances hiérarchisées mais des assemblées d'égaux, aucune distinction ne se justifiant entre les représentants de

la nation. Le Président n'est pas ainsi dans la situation d'un chef de Gouvernement face à ses ministres, encore moins d'un ministre face à son administration. Choisi désormais dans la très grande majorité des cas, au sein de ses membres, par l'assemblée qu'il préside, il demeure quels que soient le prestige et les compétences qui s'attachent à ses fonctions un parlementaire parmi ses collègues, *\tprimus inter pares*. Son autorité trouve sa source et son fondement dans l'assemblée qui l'a désigné. A telle enseigne que, lorsqu'il n'est pas choisi par la chambre qu'il préside, le Président ne saurait trouver une légitimité du même ordre dans une nomination extérieure. Très logiquement, dans une institution collégiale dont le propre est de discuter et de se prononcer à la majorité de ses membres, la décision finale, fruit de ses délibérations et résultat de ses votes, ne peut revenir qu'à elle seule. Le Président, serait-il, comme cela est le cas dans une proportion au demeurant mineure de Parlements, le leader de la majorité, n'a pas vocation à se substituer à la représentation nationale. Au sein de la société démocratique que constitue une assemblée parlementaire, il ne peut et ne doit être que le premier parmi les siens.

Eléments de Bibliographie

- La Présidence des assemblées parlementaires françaises, Y. Daudet, P.U.F. 1965.
- Parlements, M. Ameller, 1966, P.U.F., 2^{ème} édition 1966.
- The Speakership in Zambia, R.M. Nabulyato, The Parliamentarian, Janvier 1978, n° 1, p. 16.
- The office of Speaker in the parliaments of the Commonwealth, Ph. Laundry, Quiller press, 1984.
- Les Parlements dans le monde, Union interparlementaire, Bruylant, 2^{ème} édition, 1986-1987.
- Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale, J. Mastias et J. Grange (sous la direction de), Economica, 1987.
- Les méthodes d'élection du Président des chambres. Informations constitutionnelles et parlementaires, V^e série, n° 155-156, 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 1988.
- Les Parlements dans le monde contemporain, Ph. Laundry, Payot, 1989.
- Le Congrès des Etats-Unis, CE. Longuet, P.U.F., 1989.
- La désignation des Présidents des assemblées parlementaires. Informations constitutionnelles et parlementaires, v 39 (157) 1989, pp. 167-182.
- How Canadians govern themselves, E. Forsey, Minister of Supply and services, 1991.
- Le Budget du Parlement. Les pouvoirs du Président dans son assemblée. La composition et le rôle du Bureau du Parlement, Informations constitutionnelles et parlementaires, 1^{ère} série, n° 162, 2^{ème} semestre 1991.
- L'Administration des Parlements, Revue française d'administration publique, n° 68, U.A.P., 1993.
- Le Parlement, Revue Pouvoirs, n° 64, P.U.F. 1993.
- The Speaker, R. Peters, Congressional quarterly, 1994.
- The Office of the Speaker, Shivraj. V. Patil, The Journal of parliamentary information, volume XL, n° 3, septembre 1994.
- Le Président des assemblées parlementaires sous la V^{ème} République, A. Martin, Th. Bordeaux I, 1994.
- 240 dans un fauteuil, Ph. Séguin, Le Seuil, 1995.
- Parliamentary culture and reform. Electing the Speaker by secret ballot, N. Reimer, The Parliamentarian, n° 4, 1995.

Politique comparée. Les démocraties, Y. Mény, Montchrestien, 1996, 5^e édition.

Presiding officers, Speakers and Présidents of législatures. National démocratie institute for international affairs. Législative research séries, Paper 1, 1996.

Hommes et femmes en politique. La démocratie inachevée. Etude comparative mondiale. Série « rapports et documents. » N° 28, Union interparlementaire, 1997.