

Les Chefs de File de Partis au Parlement

Les Présidents de la Chambre et les Présidents de Législatures

- ! Le Modèle de Westminster
- ! Le Modèle du Congrès des Etats-Unis
- ! Le Modèle du Bureau Français

Le NDI est redevable au National Endowment for Democracy qui a fourni les fonds nécessaires pour financer la présente *Série de Recherches Législatives*. D'autre part, le NDI aimerait remercier les personnes suivantes pour leur aide précieuse quant à l'élaboration de la présente seconde communication dans le cadre de la *Série de Recherches Législatives* : le Docteur Stanley Bach, Steve Byers, Patrick Henry, et Enie Wesseldijk-Wachter, ainsi que les greffiers des législatures pour les renseignements qu'ils ont bien voulu fournir au NDI.

Pour plus de renseignements sur les programmes de gouvernement du NDI, prière de se mettre en rapport avec Thomas O. Melia, Susan R. Benda ou Marissa Brown au: National Democratic Institute for International Affairs; 1717 Massachusetts Avenue, N.W., 5^e étage; Washington, D.C. 20036. Téléphone: (202) 328-3136; télécopie: (202) 939-3166, messagerie électronique: demos@ndi.org.

8 National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 1996. Tous droits réservés. Ce document peut être reproduit et/ou traduit en partie à des buts non commerciaux dans la mesure où le NDI est cité comme étant la source de la documentation et qu'on lui fait parvenir un exemplaire de toute traduction.

Introduction

Toutes les législatures délèguent leur autorité auprès d'un Président de la Chambre dont la principale responsabilité est de superviser et de réguler les débats pléniers (de la Chambre). Le titre exact et les devoirs d'une *autorité dirigeante* varient parmi les législatures, mais des recherches semblent indiquer qu'il y a trois modèles généraux.¹ Dans le modèle de Westminster, le Président de la Chambre fait office de responsable officiel non partisan qui dirige les débats. Dans le modèle du Congrès des Etats-Unis, le Président de la Chambre ne se contente pas de diriger les débats; il est aussi le chef du parti majoritaire. Dans le modèle du Bureau Français, le Président de l'Assemblée dirige les débats mais il est aidé par un présidium ou bien comité de députés qui accomplit d'autres tâches administratives.

La nature de l'autorité dirigeante dépend de l'histoire, des traditions et de l'évolution d'une législature donnée. Dans certaines législature, l'autorité dirigeante est établie par la constitution. Dans d'autres législatures, les fonctions du Président ou du Président de la Chambre ont évolué au fil des années et n'ont pas de base légale explicite. La Chambre des Représentants des Etats-Unis et les fonctions du Président de la Chambre qui sont définies par la constitution sont la base du modèle du Congrès des Etats-Unis. Le modèle du Bureau Français, dont la direction législative a été établie par la constitution, est fondé sur l'Assemblée Nationale française. Au Royaume-Uni, dont le Parlement est la base du modèle de Westminster, les fonctions du Président de la Chambre ont évolué mais ne sont pas autorisées par une constitution ou une législation particulière parce que le Royaume-Uni n'a pas de constitution écrite.

Le Modèle de Westminster

Caractéristiques

¹ Union Inter-Parlementaire, *Les Parlements du Monde*, 2e édition (New York: Facts on File Publications, 1986), tome 1, 313. L'expression *autorité dirigeante* est utilisée par l'Union Inter-Parlementaire dans son étude comparative. Les trois modèles de législatures qui sont décrits ici ont été élaborés par le NDI à des fins comparatives dans cette communication.

Le Président de la Chambre des Communes est passé de fonctions attribuées par la couronne au rôle actuel selon lequel un membre du Parlement est choisi pour faire office de fonctionnaire impartial de la Chambre. À l'origine, le monarque nommait le Président pour faire office d'agent de la couronne au Parlement. En 1641, le Président de la Chambre Lenthall a rompu avec la tradition en informant le roi Charles I qu'il était le serviteur de la Chambre et non pas de la couronne. Les actions du Président de la Chambre Richard Onslow ont consolidé la rupture avec la couronne. Onslow a été Président de la Chambre pendant 33 ans, au milieu du XVIII^e siècle. Il a établi un précédent historique en agissant indépendamment de la couronne et en établissant l'impartialité du Président de la Chambre. Vers la fin du XIX^e siècle, des remous au Parlement ont conduit à accorder au Président de la Chambre des pouvoirs étendus pour diriger les débats. De nos jours, l'impartialité et la faculté de diriger les débats restent une des caractéristiques des fonctions du Président de la Chambre.² Le Président de la Chambre en tant que fonctionnaire impartial n'est pas dans l'ordre de succession pour remplacer le premier ministre en cas d'absence ou d'incapacité.

Historiquement, les fonctions du Président de la Chambre au Royaume-Uni ont été revendiquées par le parti majoritaire au Parlement. Rompant avec la tradition, en 1992, la Chambre des Communes a choisi un membre du parti de l'opposition (travailliste) comme Président de la Chambre. Betty Boothroyd est devenue la première femme qui détienne ce poste influent dans la longue histoire de la Chambre des Communes.³

De nos jours, les responsabilités du Président de la Chambre comprennent quatre rôles distincts. Le Président de la Chambre:

! **Préside les séances** de la Chambre des Communes et détermine qui parle et pour combien de temps;

! **Règle les séances** en s'assurant que les règlements intérieurs (règles de procédures) sont suivis en ce qui concerne la nature et le caractère des débats;

! **Fait office de chef administratif** en présidant la Commission de la Chambre des Communes qui emploie et qui contrôle tout le personnel permanent de la Chambre et en dirigeant ses cinq services (le Service des Employés de la Chambre, le Service du Président de la Chambre, le Service du Huissier d'Armes, le Service de la Bibliothèque et le Service des Archives; et

! **Exerce les fonctions de maître de cérémonie** de la Chambre, poste traditionnel

² Andrew Adonis, *Le Parlement Aujourd'hui* (New York: Manchester University Press, 1993). 82-83.

³ David M. Olson, *Les Institutions Législatives Démocratiques* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1994). 41.

qui consiste à transmettre le message de la couronne de la Chambre des Lords à la Chambre des Communes. Par exemple, avant le début de la séance annuelle de la Chambre des Communes, le Président de la Chambre se rend dans une procession majestueuse qui va de son domicile officiel au Palais de Westminster jusqu'à la Chambre des Communes. Jusqu'à récemment, le Président de la Chambre portait la robe traditionnelle et la perruque poudrée lorsqu'il présidait les sessions plénières.⁴

⁴ Adonis, 85-87.

Les caractéristiques principales du Président de la Chambre de Westminster sont l'impartialité et l'autorité. Bien qu'il ait été élu sous l'étiquette d'un parti politique et qu'il fonctionne en tant que Membre élu du Parlement représentant les intérêts de sa circonscription, on s'attend à ce que le Président de la Chambre se comporte en toute impartialité. L'impartialité du Président de la Chambre est protégée de plusieurs façons.⁵ Le Président de la Chambre doit se retirer complètement de toute participation aux affaires de son parti. De plus, le Président de la Chambre reçoit un logement de fonction à l'intérieur des bâtiments du Parlement, et alors que les membres du Parlement peuvent prendre des rendez-vous pour rencontrer le Président de la Chambre, le Président de la Chambre ne peut pas rencontrer librement des politiciens en public. Enfin, au Royaume-Uni, la fonction de Président de la Chambre est toujours le couronnement d'une carrière politique, et non pas un marche-pied pour accéder à de plus hautes fonctions politiques. C'est ainsi que la Chambre sait que le Président de la Chambre n'a pas d'intérêt personnel et qu'il ne sera pas tenté de favoriser un côté ou un autre dans l'espoir de récompenses futures ou de poste de ministre.⁶

Tous les discours à la Chambre des Communes s'adressent au Président de la Chambre et le Président de la Chambre s'adresse aux membres pour qu'ils parlent. Au delà du maintien de l'ordre, le Président de la Chambre ne prend pas part aux débats et reste impartial à tous moments. Habituellement, le Président de la Chambre ne vote pas, mais il ou elle peut voter en cas d'égalité des voix. Cependant, même en cas d'égalité des voix, le Président de la Chambre peut choisir entre trois possibilités établies par précédent pour éviter de voter. Une possibilité est de s'abstenir de voter pour un projet de loi important parce qu'il n'y a pas assez de voix pour qu'il passe. Quand il s'agit de voter sur un amendement à un projet de loi, le Président de la Chambre vote pour maintenir le projet de loi dans sa forme originale.

⁵ Danuta Lukasz et Wieslaw Staskiewicz, éditeurs, *Règles de Procédures et Pratique Parlementaire: Annales de la Conférence Internationale sur les Règles de Procédures Parlementaires et la Pratique Parlementaire, Pultusk, 8-11 mai 1994 A* (Varsovie, Pologne: Sejm Publishing Office 1995). 24. Communication de Roger Sands, Huissier Principal de la Commission d'Enquête, Chambre des Communes.

⁶ Sands in Lukasz et Staskiewicz. 24.

Les décisions prises par le Président de la Chambre et les règles qu'il suit pendant son mandat créent des précédents. Les décisions légales du Président de la Chambre sont de grande portée; le Président de la Chambre interprète et fait appliquer le règlement intérieur de la Chambre des Communes et crée des précédents sur des questions telles que de savoir si le discours d'un membre est pertinent par rapport au sujet discuté, ou bien si les amendements proposés à un projet de loi sont conformes aux règles et sont «en règle», et si certaines questions sont soulevées pendant la Question Parlementaire.⁷ Les futurs Présidents de la Chambre devront dépendre de ces décisions. Selon un conseiller de rang élevé à la Chambre des Communes, l'impartialité du Président de la Chambre est farouchement protégée parce que c'est seulement si l'on admet que le Président de la Chambre est totalement impartial et non partisan que ses décisions quant aux règles seront acceptées par les membres.⁸

Le Président de la Chambre ne peut pas présider la Chambre des Communes continuellement pendant que celle-ci siège. Pour l'aider, le Président de la Chambre a trois Présidents adjoints qui président les débats à tour de rôle. Quand les Présidents adjoints dirigent les réunions de la Chambre des Communes, ils doivent se soumettre aux mêmes contraintes que le Président de la Chambre (ils ne participent pas aux débats; ils ne votent pas non plus) et ils jouissent de la même autorité que le Président de la Chambre (leur décisions juridiques créent aussi des précédents). Afin de maintenir un équilibre politique, la Chambre des Communes habituellement élit un Président adjoint qui est du même parti que le Président de la Chambre et deux autres Présidents adjoints qui du même parti que l'autre parti principal du Parlement, c'est-à-dire l'Opposition officielle.

Les responsabilités administratives du Président de la Chambre ont deux aspects. D'abord, le Président de la Chambre doit superviser le maintien de l'infrastructure du Parlement. Cette fonction comprend la gestion de tâches telles l'entretien physique des bâtiments utilisés par le Parlement et la production de registres exacts des débats parlementaires. De plus, le Président de la Chambre doit choisir et encadrer le personnel nécessaire pour les diverses fonctions procédurales, administratives et cérémonielles que le Président de la Chambre accomplit. Le Président de la Chambre est aidé par un personnel qui se spécialise en questions d'administration, de jurisprudence et d'entretien.

Exemples

⁷ Sands in Lukasz et Staskiewicz. 23.

⁸ Sands in Lukasz et Staskiewicz. Sands explique que les règlements de la Chambres ont trois sources: la pratique traditionnelle, le règlement intérieur, d'autres règlements et résolutions, les décisions du Président de la Chambre (ou Présidents-adjoints) et les statuts. Ce système de règlements compliqués et obscurs est aussi assez flexible, ce qui donne beaucoup de responsabilités au Président de la Chambre quant à leur application et interprétation. Sands estime que ceci est une des caractéristiques du système parlementaire britannique.

Dans le modèle de Westminster, le rôle central du Président de la Chambre en tant que chef du Parlement consiste à se comporter en arbitre impartial des débats.

Le **Parlement canadien** est un descendant direct du Parlement de Westminster. (Le monarque du Royaume-Uni est le chef d'état et est représenté au Canada par le Gouverneur Général.) Le Sénat du Canada est une institution parallèle à la Chambre des Lords britannique, et la Chambre des Communes canadienne a beaucoup de similarités avec son équivalent du Royaume-Uni.

Le Président de la Chambre canadien est élu par scrutin secret par un vote interne de tous les membres de la Chambre; tous les membres de la Chambre peuvent se présenter à cette élection. Jusqu'à 1982, le Canada n'avait pas de constitution officielle, et le statut du Président de la Chambre a évolué sans base constitutionnelle. Une fois choisi, le Président de la Chambre décide des questions de procédures et d'ordre. Selon les règles de procédure, le Président de la Chambre doit être impartial, non partisan et aussi ferme quant à l'application des lois envers le Premier Ministre qu'envers le membre du Parlement le plus modeste.⁹ Avant 1985, le Président de la Chambre était choisi en alternance parmi les francophones et les anglophones parce que le Canada est un pays bilingue. En 1985, cette pratique a été changée pour permettre à tous les membres de la Chambre d'être candidat à la présidence, quelles que soit leurs capacités linguistiques. Le Président de la Chambre ne participe pas aux débats mais peut faire usage de sa voix prépondérante, c'est-à-dire la possibilité de départager des votes à égalité. Le Président de la Chambre n'a pas le pouvoir de convoquer une session de la Chambre, mais le Président de la Chambre peut avoir le droit de réunir la législature en périodes d'urgence. Le mandat du Président de la Chambre dure aussi longtemps que celui du Parlement, qui, selon la loi, ne peut pas durer plus de cinq ans; rien n'empêche le Président de la Chambre d'être réélu par le Parlement suivant. Tout comme le Président de la Chambre britannique, le Président de la Chambre canadien ne succède pas au premier ministre en cas de maladie ou de décès.

Le Président de la Chambre des Communes du Canada est aussi son chef administratif en tant que directeur du Bureau de l'Économie Interne, qui gère tous les aspects des services de la Chambre. Pendant les 30 dernières années le Parlement canadien est devenu un corps législatif qui fonctionne à longueur d'année. Les responsabilités administratives du Président de la Chambre ont augmenté de façon considérable. Dans un rapport datant de 1985 sur les réformes de la Chambre des Communes, on a souligné que les tâches ménagères empêchaient le Président de la Chambre d'accomplir ses tâches principales, à savoir diriger les débats de la Chambre des Communes.¹⁰

⁹ Eugene A. Forsey, *Comment les Canadiens se Gouvernent* (Ottawa: Ministère des Fournitures et des Services, 1991). 36.

¹⁰ James A. Magrath, *Rapport de la Commission Spéciale sur la Réforme de la Chambre des Communes*

Le Parlement Indien comprend également un grand nombre des caractéristiques du modèle de Westminster. Une différence fondamentale est que le monarque britannique n'est pas chef de l'état indien. Le Président de l'Inde est le chef de l'état; et le Parlement est composé de deux Chambres, le Conseil des Etats (Raja Sabha) et la Chambre du peuple (Lok Sabha). Le Conseil des Etats a une fonction similaire à celle du Sénat canadien et de la Chambre des Lords britannique, alors que la Chambre du Peuple fait le pendant aux Chambres populaires canadienne et britannique.

Le parti qui a la majorité choisit le candidat au poste de Président de la Chambre, et les membres du Parlement votent, soit pour approuver, soit pour rejeter le choix du parti qui a la majorité. Le Président de la Chambre a un mandat qui se termine en même temps que celui du Parlement. En Inde, le Président de la Chambre peut se faire réélire par des Parlements successifs. En Inde, l'élection du Président de la Chambre se fait d'une manière différente de sélections similaires au Royaume Uni et au Canada parce qu'en Inde les membres du parti qui a la majorité choisissent toujours le candidat à la Présidence de la Chambre. Le Président de la Chambre agit impartialement et il inspire un climat non partisan; la tâche principale du Président de la Chambre est de maintenir l'ordre et de diriger les débats de la Chambre. Le Président de la Chambre ne participe pas aux débats mais il peut voter en cas d'égalité. Le Président de la Chambre est également chargé de la direction du secrétariat et du personnel parlementaire en ce qui concerne l'administration du Parlement.

La Knesset d'Israël est également inspirée par le modèle de Westminster. Israël a des similitudes avec le Royaume-Uni en ce qu'elle n'a pas de constitution écrite officielle, et, par conséquent, les fonctions du Président de la Chambre ont évolué. Au contraire du Parlement bicaméral discuté plus haut, la Knesset est un organisme unicaméral dirigé par un Président qui est couramment appelé le Président de la Chambre. Le Président de la Chambre est élu par un vote à mains levées à un tour après que les candidats aient été sélectionnés par une commission comprenant des représentants de tous les partis. Le mandat de Président de la Chambre se termine en même temps que celui de la Knesset. Contrairement à tous les autres Présidents de la Chambre du modèle de Westminster, le Président israélien de la Chambre a l'autorité nécessaire pour convoquer le Parlement. Si le Président du pays est à l'étranger ou incapable d'accomplir ses devoirs, le Président de la Chambre assume les responsabilités du Président. Pendant les sessions de la Knesset, le Président de la Chambre s'assure que les débats de la législature se font dans l'ordre. Le Président de la Chambre ne participe pas aux débats et ne vote qu'en cas d'égalité des voix ou sur des questions de grande importance. Le Président de la Chambre dirige également la Commission d'interprétation qui s'occupe d'interpréter les règlements et les précédents à la Chambre quand des questions se posent. La Commission d'Interprétation est la seule commission dont le Président de la Chambre soit membre. Le Président de la Chambre

(Ottawa: Library of Parliament, 1985). A la date de publication, James Magrath était Membre du Parlement et présidait la Commission Spéciale. 1-27.

nomme le secrétaire général qui engage et gère le personnel.

Résumé

Dans les Parlements du Royaume-Uni, du Canada, d'Inde et d'Israël, le Président de la Chambre est chargé d'organiser les débats et de maintenir l'ordre à l'intérieur de la Chambre. Le Président de la Chambre s'acquitte de ses devoirs de manière non partisane. La nature impartiale du rôle du Président de la Chambre est soulignée par le fait que le droit de vote du Président de la Chambre est habituellement limité de par le règlement ou de par la coutume à un vote en cas d'égalité des voix ou pour avoir voix prépondérante, bien qu'en Israël le Président de la Chambre ait le droit de voter sur d'autres questions importantes. De plus, le Président de la Chambre ne participe pas aux débats pendant que le Parlement siège. De surcroît, le Président de la Chambre supervise les aspects administratifs du Parlement. D'une façon générale, le Président de la Chambre contrôle toutes les fonctions de la législature, des débats aux tâches administratives, soit directement en présidant les commissions qui sont conçues pour remplir cette fonction, ou indirectement par le biais du secrétaire général. C'est seulement en Israël que le Président de la Chambre est appelé à succéder au Président -- bien qu'il s'agisse d'un poste en grande partie honorifique. Enfin, le rôle honorifique du Président de la Chambre des Communes au Royaume-Uni ne se retrouve pas dans les législatures du Canada, de l'Inde ou d'Israël.

Le Modèle du Congrès des Etats-Unis

Caractéristiques

Le rôle du Président de la Chambre à la Chambre des Représentants des Etats-Unis a ses racines historiques dans le modèle de Westminster, mais avec une différence importante et significative. Aux Etats-Unis, le Président de la Chambre ne contrôle pas seulement les débats mais il est aussi le leader élu du parti majoritaire à la Chambre. L'histoire de la période coloniale américaine, pendant laquelle les assemblées coloniales s'opposaient parfois directement aux mandats des gouverneurs du Roi, a produit la notion unique de Président de la Chambre non seulement en tant qu'arbitre des débats mais aussi en tant que leader de l'opposition à la couronne. La constitution d'un gouvernement représentatif après la guerre de l'Indépendance américaine a changé le rôle du Président de la Chambre; de leader de l'opposition à la couronne, il est devenu le leader du parti ou de la faction de la majorité au sein de la législature.¹¹

¹¹ Ronald Peters, éditeur, Chapitre 10 in *Le Président de la Chambre* (Washington: Congressional Quarterly, 1994). Le Président de la Chambre de l'époque coloniale dirigeait un parti ou, plus souvent, une faction ou un groupe de partisans; dans les assemblées de l'époque coloniale, le système bipartite actuel n'existait pas. 1-18.

Ce qui souligne le prestige et le pouvoir que l'on associe au rôle du Président de la Chambre est le fait qu'il n'y a que quatre fonctions qui ont été fondées par la Constitution des Etats-Unis (le Président, le Vice-Président et le Président de la Court suprême sont les trois autres). Pendant les premières décennies de la jeune république, le rôle du Président de la Chambre n'était pas bien défini à cause de l'absence d'un système de partis bien défini et à cause de la turbulence de la Chambre. Le rôle de Président de la Chambre a été considérablement rehaussé par le Président de la Chambre Henry Clay au début du XIXe siècle; Henry Clay faisait preuve d'une grande autorité qui fut par la suite renforcée par l'apparition du système à deux partis après la guerre de Sécession.¹² Au fur et à mesure que le système à deux partis a évolué, le Président de la Chambre des Etats-Unis a pu discipliner les partis pour faire voter des lois et par là affermir son contrôle de la Chambre.

Les fonctions du Président de la Chambre des Représentants des Etats-Unis couvrent trois rubriques bien distinctes. Le Président de la Chambre:

! **Dirige le parti majoritaire** à la Chambre en l'organisant pour qu'il promulgue son programme législatif et pour qu'il se protège des tentatives de la minorité qui fait de l'obstruction parlementaire ou qui s'oppose au programme. Le Président de la Chambre fait aussi campagne pour les autres membres de la Chambre dans leurs efforts de réélection. Le Président de la Chambre nomme des membres dans la puissante Commission aux Règlements qui décide du programme législatif de la Chambre;

! **Préside** les séances de la Chambre en tant que responsable parlementaire en chef pour assurer que les règles de procédures (le règlement intérieur) sont correctement suivies. Le Président de la Chambre nomme le parlementaire et l'Huissier d'armes qui le secondent; et

! **Sert de chef administratif** de la Chambre en supervisant le cours des débats et en nommant les directeurs qui administrent le Bureau de Poste, la Banque de la Chambre, le Bureau du Clerc et le Bureau du Concierge.

La caractéristique principale du modèle du Congrès des Etats-Unis est que le Président de la Chambre agit en instigateur du processus législatif. A cet égard, le Président de la Chambre dirige la Commission Directrice et de Politique qui nomme les membres de la commission et désigne les Présidents des commissions. Le Président de la Chambre désigne seulement des membres loyaux pour être membres de la Commission Directrice et de Politique. Le Président de la Chambre nomme également le Président de la Commission des Règlements qui contrôle le flux de législation qui va jusqu'à l'arène de la Chambre. Un des pouvoirs primordiaux du Président de la Chambre est la capacité de nommer des

¹² Walter J. Oleszek, *Les Procédures Congressionnelles et le Processus de Politique* (Washington: Congressional Quarterly). 30. Les spécialistes du Congrès estiment que Clay est le premier Président de la Chambre à être vraiment influent. Il a été Président de la Chambre de 1811 à 1814, de 1815 à 1820 et de 1823 à 1825.

Présidents de commissions parce que la Chambre donne aux commissions le pouvoir de contrôler les étapes préliminaires du processus législatif. Le Président de la Chambre renvoie les projets de loi selon leur sujet à des commissions. Ces pouvoirs permettent au Président de la Chambre de contrôler efficacement tout le processus législatif de la Chambre. La direction du processus législatif occupe la majeure partie du temps du Président de la Chambre. C'est pourquoi le Président de la Chambre nomme souvent des membres de la Chambre ayant moins d'ancienneté pour présider les sessions plénières. Généralement, le Président de la Chambre ne préside les débats pléniers que lorsqu'il y a des questions d'importance à l'ordre du jour législatif du parti. La gestion quotidienne des débats pléniers est effectuée par des membres désignés par le Président de la Chambre; ils dépendent de l'expertise du personnel du Président de la Chambre pour organiser les débats et obéir aux lois.

En tant que chef de la majorité, le Président de la Chambre tâche de promulguer le programme législatif du parti.¹³ Le Président de la Chambre rencontre quotidiennement la direction du parti pour organiser la façon dont les membres du parti votent sur des projets de loi sur lesquels ils vont voter ce jour-là. Au cas où le Sénat et la présidence sont aux mains du même parti et la Chambre est contrôlée par l'autre parti (comme c'était le cas de 1981 à 1987), le Président de la Chambre est le leader le plus important de son parti. De plus, en tant que leader du parti majoritaire de la Chambre, le Président de la Chambre doit faire son possible pour battre campagne pour soutenir ses collègues de parti qui sont candidats à d'autres postes.

L'élection du Président de la Chambre se fait strictement selon les clivages de partis; le candidat au poste de Président de la Chambre est choisi au cours d'une réunion du parti et ensuite la Chambre tout entière vote pour élire cette personne. Les candidats à la Présidence de la Chambre ont normalement monté les échelons de la hiérarchie de leur parti; ils ont été responsables de la discipline du parti et Présidents de la majorité; la véritable bataille pour devenir Président de la Chambre se passe généralement pendant les années qui précèdent l'élection alors qu'une personne qui désire devenir Président de la Chambre obtient des postes de direction tels que responsable de la discipline du parti et Président de la majorité (ou de la minorité).¹⁴

La Constitution des Etats-Unis fournit un ordre de succession qui place le Président

¹³ Dans le système bipartite des Etats-Unis, les partis sont appelés parti majoritaire et parti minoritaire. Ces appellations correspondent aux termes parlementaires *la coalition dirigeante* ou *l'Agouvernement* (majorité) et *l'opposition* (minorité).

¹⁴ Les postes de responsable de la discipline du parti et de Président de la majorité ne sont pas le sujet de cette communication. Cependant, ces postes jouent un rôle important dans l'organisation du parti et de ces efforts pour faire appliquer la discipline du parti pour promulguer une législation donnée. Le Président de la majorité est en fait le deuxième responsable haut placé de son parti à la Chambre après le Président de la Chambre. La direction de la Chambre comprend le Président de la Chambre, le Président de la majorité et un certain nombre de responsables et responsables adjoints de la discipline du parti.

de la Chambre en seconde position, après le Vice-Président si le Président meurt ou s'il frappé d'incapacité. Le mandat du Président de la Chambre est de deux ans; il n'a pas de limites temporelles et certains Présidents de la Chambre ont rempli ce mandat pendant plus de 10 ans. Par exemple, le Président de la Chambre Sam Rayburn a rempli ce mandat pendant 18 ans (pas consécutivement, parce que le Parti Démocratique a perdu le pouvoir deux fois entre 1947 et 1961. Le mandat le plus long sans interruption revient au Président de la Chambre Thomas P. O'Neill avec un mandat de 10 ans de 1977 à 1987.

Le Président de la Chambre des Etats-Unis est aussi un arbitre des débats pléniers et, en tant que tel, il doit s'abstenir d'agir de façon partisane. Quand le Président de la Chambre décide de l'ordre de prise de la parole, il doit se comporter en toute impartialité. Pour participer aux débats, le Président de la Chambre doit céder la place à un autre représentant. Cependant, le Président de la Chambre fait rarement un discours devant toute la Chambre. Le Président de la Chambre a le droit de voter mais en général il s'abstient de le faire à moins qu'il n'y ait égalité des voix. De plus, le Président de la Chambre nomme les responsables qui s'occupent des questions de procédure, telles que l'interprétation des règles de préséance, la question de donner la parole aux représentants pendant les débats, et le rappel à l'ordre de la Chambre. Ces responsables sont nommés sur des bases partisans; si un autre parti remporte la majorité à la Chambre, ils sont remplacés.

Les responsabilités administratives du Président de la Chambre comprennent la responsabilité d'assigner les bureaux, la régulation de l'accès des médias à la Chambre des Représentants, et la supervision de l'infrastructure de la Chambre. Le Président de la Chambre peut déléguer ces responsabilités à des fonctionnaires, tels que les greffiers et le portier, et à d'autres membres du personnel qui administrent la Chambre au jour le jour.

Exemple

La caractéristique principale du modèle du Congrès des Etats-Unis est que le Président de la Chambre joue un rôle partisan et très influent dans le processus législatif.

L'évolution de la Législature des Philippines a été façonnée initialement par les luttes avec les puissances coloniales de l'Espagne (de 1565 à 1898) et des Etats-Unis (de 1901 à 1946). Le système de partis politiques a évolué à partir d'un système à un parti vers un système à deux partis après l'obtention de l'indépendance en 1946. De plus, en 1946, les Philippines ont établi un Sénat et une Chambre des Représentants suivant le modèle américain.

Cependant, en 1972, le Président Ferdinand Marcos a décrété la loi martiale, dissous le Congrès et établi une législature unicamérale dont le fonctionnement servait à valider sa politique. La dictature de Marcos, qui a duré 14 ans, a interrompu le système bipartite en supprimant le principal parti politique d'opposition. Les élections de 1986, qui ont inspiré le

renversement de Marcos, ont également lancé le renouveau du système multipartite. En 1987, une Commission Constitutionnelle a rétabli une législature bicamérale comprenant un Sénat et une Chambre des Représentants après que la révolution de l'année précédente ait officiellement mis un terme à la dictature de Marcos.

La Constitution des Philippines établit le poste de Président du Sénat. Le Président du Sénat est en seconde position dans l'ordre de succession au Président des Philippines, après le Vice-Président, en cas de décès du Président ou d'incapacité d'accomplir ses devoirs officiels. Le mandat de sénateur est de six ans; cependant, les élections nationales ont lieu tous les trois ans, ce qui fait que, comme au Sénat des Etats-Unis, les mandats se chevauchent; la moitié du sénat des Philippines est remplacé tous les trois ans et un nouveau Président du Sénat est choisi. Le Président du Sénat a des responsabilités à la fois procédurales et administratives. Le Président du Sénat préside les séances du Sénat, décide des questions d'ordre, fait régner l'ordre dans la salle du Sénat et nomme le personnel administratif. Le pouvoir le plus considérable du Président du Sénat est le pouvoir de constituer des commissions spéciales et des commissions de conférence.¹⁵ Ce pouvoir permet au Président du Sénat de contrôler le processus législatif en attribuant à des commissions importantes des membres qui sont d'accord avec le programme du Président du Sénat.

Résumé

Le Président de la Chambre dans le modèle du Congrès des Etats-Unis n'est pas simplement un arbitre impartial; il est aussi quelqu'un qui contrôle le programme législatif. Alors que l'étendue du contrôle du Président de la Chambre sur le processus législatif change dans ce modèle, le pouvoir du Président de la Chambre de nommer des membres au sein de commissions est un élément crucial du pouvoir du Président de la Chambre. De plus, aux Etats-Unis et aux Philippines, le Président de la Chambre et le Président du Sénat occupent des postes qui ont été conçus par la constitution pour qu'ils soient placés dans l'ordre de succession au Président de la nation.

Le Modèle du Bureau Français

Caractéristiques

¹⁵ Règles du Sénat des Philippines, 1987. 1-36.

Depuis 1789, l'histoire mouvementée de la démocratie française a été caractérisée par une lutte sans interruption entre la monarchie, la législature et le Président. Après l'abolition de la monarchie en 1875, la France est devenue une république. Cependant, une lutte pour le pouvoir entre le Président et la législature, causée par une manque de clarté dans la répartition des pouvoirs, a affligé la démocratie jusqu'à la crise algérienne de 1958. Sous la direction du Général Charles de Gaulle, une nouvelle constitution a été rédigée en réponse à l'incapacité de la législature de traiter de manière efficace la crise algérienne. La nouvelle constitution de 1958 a marqué le début de la Cinquième République.¹⁶

La Constitution de la Cinquième République a porté remède aux échecs de la constitution précédente, qui souffrait d'un pouvoir exécutif faible qui paralysait le gouvernement en temps de crise. La nouvelle constitution garantissait qu'un Président élu par le peuple détient le pouvoir politique suprême; la constitution a accru le pouvoir du Président et diminué le rôle de la législature et le rôle des partis politiques. Un exemple des vastes pouvoirs de l'exécutif français se retrouve dans la capacité du Président d'éviter totalement la législature en portant une question directement devant le public par le biais d'un référendum national. Dans de tels cas, les citoyens français votent sur un projet de loi; si la majorité des électeurs soutiennent le projet, le projet de loi devient loi sans que la législature ait joué le moindre rôle. Le premier ministre, qui est choisi par le Président de la République, est le chef du gouvernement et il nomme les ministres qui dirigent les différents ministères. Cependant, le premier ministre n'a pas les vastes pouvoirs de la présidence.¹⁷

La France possède un système de législature bicamérale qui consiste en une Assemblée Nationale élue par le peuple et un Sénat désigné par des autorités régionales. La Constitution a établi le poste de Président de l'Assemblée Nationale qui ne succède pas au Président de la République en cas de décès ou d'incapacité. (Dans ce cas, le Président du Sénat succède temporairement au Président de la République.) Le Président choisit le premier ministre, mais cette personne doit être acceptée par la majorité de l'Assemblée. Par exemple, une coalition de la majorité peut obliger le Président de la République à nommer un premier ministre favorable à cette coalition de l'Assemblée Nationale si une majorité de candidats élus à l'Assemblée est capable de former une coalition susceptible de dissoudre le gouvernement.¹⁸ Le mandat officiel du Président de l'Assemblée Nationale dure aussi longtemps que celui du Parlement, qui, de par la loi, ne peut pas excéder cinq ans, alors que le mandat du Président de la République qui est élu au suffrage direct est fixé à sept ans.

¹⁶ D.L. Hanley, A.P. Kerr et N.H. Waites, *La France Contemporaine: Politique et Société depuis 1945* (Boston: Routledge & Kegan Paul, 1979). 1-35.

¹⁷ Philip E. Converse et Ray Pierce, *La Représentation Politique en France* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986). 17-32

¹⁸ Converse et Pierce, 532-550.

Le Président de la République et le premier ministre peuvent effectivement appartenir à deux partis politiques différents: cette cohabitation s'est produite à deux reprises depuis 1980. Le Président de l'Assemblée Nationale est le chef officiel du Bureau qui gère les affaires de l'Assemblée. En résumé, le bureau sert l'Assemblée Nationale en tout ce qui concerne les questions de procédure, d'administration et de gestion. Le Bureau est généralement chargé de décider de la priorité de procédure des projets de loi, d'organiser les affaires parlementaires, d'arranger les services législatifs et de gérer les questions de relations parlementaires avec la presse. A l'intérieur du Bureau, les bureaux de Vice-Présidents, de *questeurs*, et de secrétaires ont chacun une fonction différente. La tâche principale des six Vice-Présidents est de se substituer au Président de l'Assemblée en cas d'absence. De plus, les Vice-Présidents dirigent les commissions spéciales. Les trois *questeurs* sont responsables des services financiers de l'Assemblée. Les huit secrétaires supervisent le processus électoral et sont chargés de la tâche de greffier des débats.

Le Président de l'Assemblée supervise les fonctions législatives de l'Assemblée Nationale en présidant la Conférence des Présidents. Ce corps est composé de tous les chefs des différents partis représentés à l'Assemblée Nationale. La Conférence des Présidents nomme des membres aux commissions proportionnellement à la force des partis à l'Assemblée Nationale. La Conférence des Présidents accorde la parole aux différents groupes plus ou moins en fonction de la force des partis et organise l'ordre du jour législatif de l'Assemblée.

Les devoirs du Président de l'Assemblée Nationale comprennent quatre rôles. Le Président de l'Assemblée Nationale:

- ! **Préside** les sessions de l'Assemblée en s'assurant que les règles de procédure concernant les débats sont suivies;
- ! **Supervise les activités du Bureau** et supervise les responsables du Bureau;
- ! **Préside la Conférence des Présidents**, qui organise l'ordre du jour législatif; et
- ! **Choisit** trois membres du Conseil Constitutionnel.

La fonction principale de l'autorité directive française est de présider les séances de l'Assemblée. Le Président de l'Assemblée Nationale n'est pas l'initiateur de législation, par opposition au Président de la Chambre des Etats-Unis; le Président peut participer aux débats et voter, bien que cela se produise rarement. Le Président supervise les affaires de l'Assemblée, alors que les tâches administratives elles-mêmes sont du ressort des membres du Bureau.

Une autre fonction du Président de l'Assemblée est de nommer trois membres du

Conseil Constitutionnel; le Président du Sénat et le Président de la République nomment les six autres membres. Le Conseil Constitutionnel est composé de neuf membres nommés pour des mandats de neuf ans non renouvelables et irrévocables. Les membres du Conseil Constitutionnel ne peuvent pas être membres du Parlement ou avoir des postes officiels au gouvernement. Etabli par la constitution, le Conseil Constitutionnel a pour but d'agir en contre-poids à la force considérable de l'exécutif. Le Conseil Constitutionnel départage les disputes sur la constitutionnalité des lois et l'équité des élections; ses décisions ne peuvent pas être contestées.¹⁹

Exemples

La caractéristique qui est au centre du Modèle du Bureau Français est que l'autorité directive dirige un corps élu qui règlemente et administre la tâche du Parlement.

L'Assemblée Constituante Portugaise a été établie en 1975, un an après que la révolution ait balayé un gouvernement autoritaire. Le système hybride portugais qui combine le premier ministre et le Président comprend une législature unicamérale qui est similaire à celle de l'Assemblée Nationale Française en ce qu'elle est gouvernée par un bureau.

La Constitution établit les fonctions de Président de l'Assemblée Constituante. Le Président préside les sessions de l'Assemblée et les Commissions Permanentes qui accomplissent les devoirs administratifs de l'Assemblée Constituante quand elle ne siège pas.²⁰ La Commission Permanente est composée de Présidents adjoints et d'autres membres de l'assemblée qui représentent les groupes ou factions parlementaires. La responsabilité la plus importante de la Commission Permanente est le pouvoir de convoquer l'Assemblée Constituante. Le pouvoir exécutif n'a pas l'autorité constitutionnelle de convoquer l'Assemblée mais doit se reposer sur la commission qui accomplit cette fonction. De plus, le Président de l'Assemblée dirige la Conférence des Présidents des Groupes parlementaires. Ce groupe décide du programme d'action parlementaire sur la législation en programmant les orateurs et les votes.²¹

Au Portugal, les fonctions de l'Assemblée Constituante sont mises en cause politiquement par les partis. Un processus de marchandage a lieu entre les partis qui

¹⁹ Ministre des Affaires Etrangères, *Les Institutions de la Cinquième République* (Paris: Presses des Services de l'Information et de la Communication, 1995).

²⁰ Vitor Crespo, *L'Assemblée de la République* (Lisbonne: Bureau des Presses du Gouvernement, 1990). 146-163.

²¹ Thomas Bruneau et Alex Macleod, *La Politique dans le Portugal Contemporain* (Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1986). 118-125.

forment la coalition qui gouverne. Chaque faction parlementaire est représentée à la Conférence des Présidents selon la représentation relative dans la législature selon les règles de procédure. Cette affectation selon l'importance relative des votes donne lieu à un contrôle quasiment complet du gouvernement sur l'ordre du jour législatif parce que la Conférence des Présidents décide du programme législatif. La majorité des membres de la Conférence des Présidents appartient au parti politique ou à la coalition gouvernementale.

Le mandat du Président est d'un an. Il y a une élection au début de chaque session annuelle de l'Assemblée. Le Président contrôle les débats en faisant appliquer les règles de procédures. Au cas où le Président désire participer aux débats ou au vote, le Président doit libérer son poste et un des quatre Vice-Présidents sert de Président remplaçant. Les quatre secrétaires d'application et cinq secrétaires assistantes sont responsables d'enregistrer les votes, de lire les comptes-rendus et élaborent une liste des députés qui doivent parler pendant le débat plénier. Le bureau publie l'interprétation des règles, retire les mandats des membres quand cela est nécessaire et, d'une façon générale, assure le bon fonctionnement du Parlement. Le Président de l'Assemblée succède au Président de la République en cas de décès ou d'incapacité.²²

Résumé

Dans le modèle du Bureau Français, le Président est le chef d'un collectif qui contrôle tous les aspects de la législature. Dans ce modèle, le Président supervise différentes fonctions du Parlement mais ne les contrôle pas directement. Le Président n'administre directement que les débats pléniers de la législature. Le Président n'a pas le même rôle neutre et impartial du modèle de Westminster parce qu'il ou elle peut participer aux débats. Dans le modèle du Bureau, le Vice-Président remplit les fonctions du Président si le Président décide de participer à un débat plénier. Le Président dans le modèle du Bureau Français n'est pas aussi puissant que le Président du modèle de la Chambre du Congrès des Etats-Unis ou de Westminster et il n'administre pas directement la législature; au lieu de cela, cette tâche absorbante est accomplie par d'autres membres du bureau.

Conclusion

La législature de chaque pays est administrée par une autorité dirigeante. L'autorité et les fonctions d'une autorité directrice dépendent dans chaque pays de la culture politique, de l'histoire et des structures de partis respectives. Chacun des pays qui ont été discutés ici a été identifié avec un des trois modèles de base; en même temps, chaque législature nationale a élaboré ses propres interprétations des modèles. Cependant, la principale caractéristique commune à toutes les formes d'autorités directrices est qu'elles sont responsables d'assurer des débats ordonnés. Le modèle du Congrès des Etats-Unis, dans lequel le Président de la Chambre a le pouvoir de décider de l'ordre du jour législatif, se trouve à une extrémité d'un continuum. A l'autre extrémité se trouve le modèle de

²² Bruneau et Macleod. 146-163.

Westminster dans lequel le Président de la Chambre peut être choisi par le parti minoritaire et est surtout un arbitre impartial des débats. Le Modèle du Bureau Français, qui se situe entre les deux, a un Président qui n'est pas strictement impartial, mais qui d'autre part ne contrôle pas l'ordre du jour législatif ou l'administration de la législature. Quel que soit le modèle suivi, l'organisation, les fonctions et les responsabilités de l'autorité directive sont vitales pour le bon fonctionnement du processus législatif.