

ANNE FRAGO

Les infrastructures

Tableaux commentés

D'un Parlement à l'autre, on retrouve des infrastructures similaires qui témoignent des mêmes préoccupations, à savoir mettre en place des structures de représentation (président, bureau) et organiser le travail parlementaire (fixation de l'ordre du jour, étude des textes en commission). Toutefois, au-delà de cette relative identité, chaque assemblée s'organise de façon spécifique comme le montrent les tableaux suivants :

TABLEAU 1. — *Le président*

Pays concerné	Nomination	Pouvoirs
Allemagne (Bundestag)	Elu lors de la première séance de chaque nouveau Bundestag. Traditionnellement il est membre du groupe parlementaire le plus important.	Préside la séance. Reçoit tous les propositions de loi et les autres te Gouvernement fédéral et du Bu Préside le Comité des doyens. Ve sureté du Parlement. Exerce le police dans le Bundestag. Représ Bundestag. Protocolairement c'est le sonnage de l'Etat.
Belgique (Chambre des représentants)	Elu selon un mode de scrutin spécial.	Préside et conduit les débats en séan respecter le règlement. Maintien dans l'Assemblée. Juge de la rece des textes, annonce le résultat des v
Canada (Chambre des communes)	Elu au sein du parti majoritaire, l'élection du speaker est considérée comme une prérogative du parti au pouvoir.	Préside les débats. Accorde la paro respecter les procédures. S'occupe gestion de la Chambre et de son pe. Aidé par un président adjoint élu co qui assure le bilinguisme.
Etats-Unis (Chambre des représentants)	Elu par la majorité au pouvoir.	Dirigeant politique très puissant. A d'intervenir dans le débat et de voter et préside les débats. A toutefois prog ment perdu de son importance depuis préside plus la commission du règle qu'il ne procède plus aux nominatio les commissions législatives.

France (Assemblée nationale)	Elu au scrutin secret à la tribune à la majorité absolue des suffrages exprimés.	Préside la séance. Fait respecter le règlement. Assure le bon déroulement des travaux. Préside la Conférence des présidents à la sûreté intérieure et extérieure de la République et fixe l'importance des travaux placés sous ses ordres. P. Congrès. Nomme un tiers des membres du conseil constitutionnel et un tiers des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Représente l'Assemblée nationale à l'étranger.
Grande-Bretagne (Chambre des communes)	Elu au terme d'un accord préalable avec l'opposition qui s'entend avec la majorité sur une personnalité acceptée par tous.	Représente la Chambre dans ses relations avec la Couronne et la Chambre des lords. Fait respecter les règles de fonctionnement de la Chambre et préside à sa vie en général. Sa stricte impartialité le conduit à protéger les droits de l'opposition. Il se tient à l'écart de la vie de ses collègues pour témoigner de sa position en faveur de tous les partis.
Italie (Camera dei deputati)	Elu au scrutin secret à la majorité des deux tiers.	Représente l'Assemblée. Fait respecter le règlement et dirige les débats. Assure la bonne marche des travaux et donne l'activité des questeurs et des rapporteurs. Préside le Parlement lorsque les deux Chambres siègent en commun.

TABLEAU 2. — *Le Bureau dans différents Parlements*

Pays concerné	Composition	Nomination
Allemagne (Bundestag)	1 président. 4 vice-présidents assistés par le Comité des doyens.	Les vice-présidents représentent l'ensemble des groupes poli- tiques, actuellement : — 2 appartiennent au SPD, — 1 au CDU/CSU, — 1 au FDP.
Belgique (Chambre des représentants)	1 président. 1 ^{er} vice-président. 2 ^e vice-président. 3 autres vice-présidents. 8 secrétaires et les présidents des groupes parlementaires.	Les vice-présidents et les secré- taires sont élus au scrutin de liste.

<p>France (Assemblée nationale)</p>	<p>1 président. 6 vice-présidents. 3 questeurs. 12 secrétaires.</p>	<p>L'élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires s'efforce de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée.</p>	<p>Le) s) s) Le</p>
<p>Italie (Camera dei deputati)</p>	<p>1 président. 4 vice-présidents. 8 secrétaires. 3 questeurs.</p>	<p>La composition du Bureau doit s'efforcer de représenter l'ensemble des formations politiques.</p>	<p>Le c) II)))) II c c c))</p>

TABLEAU 3. — *Qui fixe l'ordre du jour de la séance publique*

<p>Allemagne (Bundestag)</p>	<p><i>Le Comité des doyens : un organe satellite du Bureau</i></p> <p>Présidé par le président de l'Assemblée, le Comité comprend membres que les groupes parlementaires désignent en fonction de leur âge. Il ne se compte pas parmi les plus âgés mais parmi les plus expérimentés. Le Bureau dans sa fonction d'interprétation des dispositions du règlement a la compétence pour déterminer le calendrier des travaux du Bundestag.</p> <p>L'approbation de tous les membres est nécessaire, ce qui conduit elle-même en dernière instance de son ordre du jour.</p>
<p>Canada (Chambre des communes)</p>	<p><i>Les partis politiques</i></p> <p>Le discours du trône permet d'exposer au début de la session l'ordre hebdomadaire des travaux législatifs est établi par une conférence du Premier ministre et le Gouvernement.</p> <p>L'opposition dispose d'un crédit de vingt-cinq jours divisés en trois jours de débats. Elle peut également déposer une motion d'ajournement ou une question urgente.</p>
<p>Etats-Unis</p>	<p><i>Les commissions</i></p> <p>A la Chambre des représentants, les projets de lois ordinaires sont examinés par une commission qui détermine un calendrier d'examen avec application d'une procédure spéciale. Dans les cas importants, la commission du règlement (The Rules committee) détermine le jour de passage du texte en séance publique, si cela est nécessaire, en concertation avec la minorité.</p> <p>Au Sénat, lorsque la législation n'est pas adoptée selon la procédure normale, le jour est déterminé au terme d'un accord entre les dirigeants de la majorité et de la minorité.</p>

France (Assemblée nationale)

La Conférence des présidents

Convoquée chaque semaine s'il y a lieu par le président de l'Assemblée, les vice-présidents de l'Assemblée, les présidents des commissions permanentes, le président de la Commission des Finances, les présidents des groupes. Elle détermine et fait toutes propositions concernant le règlement de l'ordre du jour.

Le Gouvernement qui est maître de l'ordre du jour prioritaire a le droit de proposer un ministre chargé des relations avec le Parlement.

Grande-Bretagne (Chambre des communes)

Le leader de la Chambre des communes

Responsable de l'organisation des travaux de la Chambre, une fois par semaine le programme des débats de la semaine en réponse à la demande du leader général chaque jeudi. Le leader établit le programme en concertation avec les membres du parti et en informe le président du parti de l'opposition.

Grèce

La Conférence des présidents

La réforme du Règlement a introduit cette nouvelle instance en Grèce. Elle comprend les députés-speakers, les présidents des différents groupes parlementaires et un membre représentant le Parlement.

Elle définit l'ordre du jour et la durée globale du débat et détermine les sujets à discuter en séance publique.

Elle se réunit chaque semaine.

Italie (Camera dei deputati)

La Conférence des présidents des groupes parlementaires

Présidée par le président de la Chambre, cette instance établit le calendrier bimestriel plus détaillé. S'il n'y a pas d'accord unanime entre les différents groupes, c'est l'Assemblée plénière qui décide sur la base d'une proposition qui prend en compte les volontés de la majorité et de la minorité.

Allemagne (Bundestag)	<p>Pour l'actuelle législature le Bundestag a institué 21 commissions p entre 13 et 37 députés selon la quantité de travail à effectuer et les secteurs d'intervention des commissions correspondent à la répartition ce qui illustre le principe du contrôle de l'activité du Gouvernement pa</p> <p>La commission du budget et la commission juridique occupent u sur la majorité des sujets, car elles contrôlent les répercussions juri l'adoption de tous les projets et propositions de loi.</p>
Canada (Chambre des communes)	<p>Plusieurs commissions fonctionnent au sein de la Chambre des cc</p> <p>— Les comités permanents sont constitués pour la durée de la l Ils correspondent à un département ministériel et comprennent un d'une dizaine. Il y a 26 comités permanents.</p> <p>— Les comités législatifs dont le nombre maximum est limité rapport sur un projet de loi après le début de la deuxième lecture.</p> <p>— Les comités spéciaux constitués par 15 membres au max particulier et sont dissous après la présentation du rapport final.</p> <p>— Les comités mixtes Sénat/Chambre des communes peuvent êt</p> <p>— Le comité plénier réuni sous la présidence du vice-président pou</p>
France (Assemblée nationale)	<p>Le règlement prévoit que l'Assemblée nomme en séance publi nombre est prévu par la Constitution. Les membres des commissions de la législature et chaque année au début de la session d'ordinair l'équilibre général de l'Assemblée.</p> <p>Le règlement prévoit également l'effectif de chaque commission, sont la commission des affaires culturelles et sociales et la commissio</p> <p>Sur certains projets ou propositions il peut être créé une comm Gouvernement, soit à l'initiative de certains membres de l'Assemblée composées de 7 députés et 7 sénateurs sont constituées au cours de l du Gouvernement, pour tenter d'élaborer un texte commun sur les d commissions d'enquête peuvent également se constituer à la demand des sujets d'actualité.</p> <p>Les réunions des commissions sont réservées aux membres commissions peuvent s'entendre pour décider de se réunir en comm ministre ou une personnalité extérieure.</p>

Depuis 1988 le Bureau de chaque commission peut décider d'auditions. Les journalistes assistent à la réunion sans intervenir.

Grande-Bretagne
(Chambre des
communes)

Plusieurs types de commissions sont constituées. On distingue :
— Les commissions de la Chambre entière examinent les projets deuxièmes lectures.

Cette procédure n'est utilisée à la Chambre des communes que lorsqu'
— Les Select Committees, chargés de contrôler l'action des correspondants aux différents départements ministériels. Ils établissent l'importance publique. Il faut noter que le public est admis à assister aux auditions d'importance publique. Ils sont constitués pour la durée de la législature.

— Les Standing committees se constituent sur un projet précis et reflètent l'équilibre politique général de la Chambre.

Le Scottish Grand Committee s'occupe de tous les projets et le Committee répond à la même préoccupation.

— Les Special Standing Committees rarement utilisés constituent une fois au Select et au Standing Committees.

— Les Joint Committees réunissent les membres des deux Chambres constitués à leur demande pour étudier un projet particulier.

Italie (Camera
dei deputati)

La compétence et le nombre des commissions sont fixés par le règlement. Il détermine également leur caractère permanent.

Il y a 14 commissions permanentes. Des commissions spéciales intéressées au premier chef plus de deux commissions.

Tous les groupes parlementaires sont représentés proportionnellement dans son bureau.

Le président de la Chambre demande aux groupes politiques de la commission qui comprend en moyenne une cinquantaine de membres.

Toutefois les députés non membres d'une commission peuvent soit participer à titre consultatif. De façon générale un projet de vote, à toutes les réunions des commissions.

Il peut être créé des commissions bicamérales constituées par des députés de divers types : d'orientation, de surveillance, et de contrôle comme

Il existe également des commissions d'enquêtes. Celle constituée reconduite sous l'actuelle législature.

COMMENTAIRE DES TABLEAUX 1 ET 2

Président et Bureau

La *summa divisio* en ce domaine s'établit entre les pays à présidence individuelle et les pays à présidence que l'on pourrait qualifier de collective lorsque le président est assisté par un Bureau qui prend avec lui des décisions collégiales.

Aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne le speaker a un poids considérable. Toutefois la situation est très différente dans la mesure où le speaker de la Chambre des représentants aux Etats-Unis se définit avant tout comme un personnage politique dont l'engagement est très marqué. Il a d'ailleurs, fait rare, le droit d'intervenir dans le débat en tant que président alors que dans de nombreux Parlements le président, s'il veut participer à la discussion, regagne son siège de député d'où il s'exprime à titre personnel. Cette hypothèse est expressément prévue en Belgique.

Le speaker britannique acquiert toute son autorité et son poids politique, parce qu'il s'est au contraire placé dans une situation de grande impartialité qui se manifeste jusque dans les actes de la vie quotidienne où par exemple il ne dîne pas avec ses collègues dans la salle à manger des parlementaires, pas plus bien évidemment qu'il ne participe aux réunions politiques organisées par son parti. A la différence du speaker aux Etats-Unis, le speaker britannique reste en fonction d'une législature à l'autre.

Dans la plupart des autres pays européens, le président partage son autorité avec un Bureau qui prend des décisions collégiales.

On peut donc distinguer certains pouvoirs propres du président comme par exemple le fait pour le président de l'Assemblée nationale de nommer trois membres du Conseil constitutionnel ou du CSA ou d'avoir sous son autorité les forces militaires chargées d'assurer la sécurité de l'Assemblée.

Dans sa traditionnelle fonction consistant à présider la séance publique, le président peut être remplacé en général non pas par un quelconque membre du Bureau mais par les vice-présidents. Il existe

d'ailleurs dans certains Parlements une hiérarchie entre les vice-présidents comme en Belgique ou en France où l'ordre de suppléance est établi par le Bureau.

Il arrive enfin que le président préside l'organe collectif du Bureau et prend avec lui des décisions importantes concernant par exemple l'organisation des services et les décisions principales relatives au personnel ou la fixation du projet de budget de l'Assemblée.

La durée du mandat des membres du Bureau est variable, mais souvent, alors que le président est élu pour la législature, les membres du Bureau sont élus à chaque session, même si en pratique la plupart d'entre eux voient leur mandat renouvelé conférant ainsi une certaine stabilité. On peut noter qu'en Italie le Bureau assure la continuité de l'institution en demeurant en fonction pour régler les affaires courantes jusqu'à l'installation de la nouvelle Chambre.

Le Bureau des Assemblées s'efforce en général de respecter une représentation proportionnelle des différents groupes parlementaires, même si cette règle n'est pas toujours strictement posée.

Les questeurs n'appartiennent pas toujours au Bureau : c'est le cas notamment en Allemagne ou en Belgique.

COMMENTAIRE DU TABLEAU 3

Qui fixe l'ordre du jour de la séance publique ?

La séance politique avec ses règles et ses coutumes confère au débat une importance particulière qu'il n'obtiendrait nulle part ailleurs.

C'est pourquoi la fixation de l'ordre du jour de la séance publique demeure une fonction importante. Le tableau présenté fait apparaître une assez grande diversité des organes compétents en la matière. Aux Etats-Unis la très stricte application du régime présidentiel, combinée avec le fait que chaque sujet ne revêt pas une importance suffisante pour que le débat se déroule systématiquement en séance publique, laisse aux commissions un pouvoir d'« autogestion » de leur ordre du jour.

Dans la plupart des autres Etats, une structure *ad hoc* est chargée de cette question : Comité des doyens en Allemagne, Conférence des présidents en France, en Italie et en Grèce.

Il faut noter que dans le cas de l'Allemagne et de l'Italie l'absence d'accord unanime conduit l'Assemblée plénière à décider elle-même de l'ordre du jour.

D'une façon générale, l'existence de l'opposition est toujours prise en compte dans la fixation de l'ordre du jour des travaux avec la représentation de tous les partis politiques ou de tous les groupes parlementaires, ou lorsqu'un accord préalable est recherché comme en Grande-Bretagne entre le parti majoritaire et l'opposition, et au Canada où l'opposition dispose d'un crédit de vingt-cinq jours.

Dans les régimes parlementaires fondés sur la collaboration des pouvoirs, le Gouvernement se retrouve présent à des degrés divers dans ce processus d'élaboration de l'ordre du jour.

Au Canada le programme de travail est proposé par le Gouvernement et décidé par les partis politiques.

En France la Constitution prévoit que le Gouvernement est maître de l'ordre du jour prioritaire, ce qui a conduit à l'adoption, dans neuf cas sur dix environ, de textes d'origine gouvernementale.

Enfin l'ordre du jour des séances publiques est programmé à des échéances variables. En général prévu d'une semaine sur l'autre (Canada, France, Grande-Bretagne, Grèce), le programme de travail peut être annoncé sur une période plus longue comme en Italie, où il est établi pour le trimestre, ou plus courte comme aux Etats-Unis où il fait l'objet d'une négociation au coup par coup.

COMMENTAIRE DU TABLEAU 4

Les commissions

Tous les Parlements s'organisent dans leur travail en créant des commissions dont les caractéristiques sont très diverses : commissions permanentes ou temporaires, commission de quelques membres ou commission de la Chambre entière, commission législative, d'enquête ou de contrôle.

Leur organisation traduit cependant une certaine forme d'équilibre des pouvoirs. En France par exemple la Constitution a fixé à 6 le nombre des commissions permanentes dans chaque Assemblée, offrant là une des traductions du parlementarisme rationalisé qu'elle institue. En Allemagne ou en Grande-Bretagne, en revanche, les Chambres s'adaptent en fonction de la composition et de la structure du Gouvernement pour créer au plus près des commissions qui correspondent au nombre des départements ministériels, signifiant par là même un contrôle plus étroit du Parlement sur le Gouvernement.

Le travail des commissions représente la face cachée du travail parlementaire par rapport au déroulement de la séance publique qui en constitue la partie la plus visible. Parallèlement à cette fonction législative, les commissions ont également une mission d'information et de contrôle.