

Mémoire de recherche

L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale sous la Ve République



Source : Le « perchoir » de l'Assemblée nationale, Jean Pierre Loth pour INA

Présenté par Lina Zinout–Ouhoud

Sous la direction de Madame Dorothée Reigner,
Maître de conférences en Droit public

AVERTISSEMENTS

Sciences Po Lille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce mémoire de recherche. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

J'atteste que ce mémoire de recherche est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire.

Lina ZINOUT OUHOUD

-

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont à ma mère, dont la patience et le soutien indéfectible ont accompagné chacun de mes projets. À ma famille, j'adresse également toute ma reconnaissance pour leur confiance, leur présence constante et leurs encouragements à chaque étape de mon parcours.

Je tiens à exprimer ma plus sincère gratitude à **Madame Dorothée Reignier**, pour ses conseils éclairés, sa grande disponibilité et la bienveillance avec laquelle elle m'a accompagnée tout au long de ce travail de recherche.

Je remercie également **Madame Chloé Geynet-Dussauze** d'avoir accepté de se constituer membre du jury, et pour l'intérêt qu'elle a bien voulu porter à mon travail.

Enfin, je souhaite remercier toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont accepté de partager leur temps, leurs savoirs ou leurs expériences au service de cette recherche. Leurs contributions m'ont été précieuses.

RÉSUMÉ

La dissolution de l'Assemblée nationale du 9 juin 2024 et l'élection qui s'ensuivit de son président ont réaffirmé l'importance de ce poste au sein des institutions de la Ve République. Quatrième personnage de l'État, le Président de l'Assemblée nationale incarne une figure clé du parlementarisme français. Il est ainsi chargé d'organiser les travaux parlementaires, d'arbitrer les débats et de représenter l'Assemblée dans ses rapports avec les autres pouvoirs. Toutefois, ces prérogatives reposent sur la présomption d'impartialité du président qui est censé agir dans l'intérêt du débat et de l'institution. Or, paradoxalement, en France sous la Ve République, le président est certes une autorité arbitrale dans l'hémicycle mais il est également un homme politique qui conserve un engagement au sein de son parti. Ce syncrétisme interroge alors sur la manière dont le président peut concilier une charge présidentielle qui se définit à travers la notion d'impartialité avec des responsabilités partisans externes.

MOTS CLEFS : Président Assemblée nationale, impartialité, neutralité politique, *Speaker* britannique, *Speaker* de la chambre des représentants, destitution, élection, responsabilité politique.

ABSTRACT

The dissolution of the French National Assembly on 9 June 2024 and the following election of its President highlighted the importance of this office within the institutions of the Fifth Republic. The President of the National Assembly is the fourth highest-ranking official in France and a key figure in the French parliamentary system. He is therefore responsible for organizing parliamentary activities, chairing debates and representing the Assembly when dealing with the other political powers. However, these responsibilities are based on the presumed impartiality of the President, who is supposed to act in the interests of the debate and the institution. However, paradoxically, in France under the Fifth Republic, the President is not only an arbitral authority in the House but also a politician who remains committed to his party. This syncretism raises questions on how the President can balance a presidential office that is defined through the notion of impartiality with external political responsibilities.

KEY WORDS : President of the National Assembly, impartiality, non-political, Speaker of the House of Commons, Speaker of the House of Representatives, impeachment, election, political responsibility.

LISTE DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS

- Abréviations en langue française

C.Cass : Cour de Cassation

CC : Conseil Constitutionnel

CE : Conseil d'État

IGB AN : Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale

JO : Journal Officiel

JOAN : Journal Officiel Assemblée nationale

RAN : Règlement Assemblée nationale

- Abréviations en langue anglaise

MP : Member of Parliament

SO : Standing Order

SOMMAIRE

AVERTISSEMENTS	2
REMERCIEMENTS.....	3
RÉSUMÉ	4
LISTE DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS.....	5
SOMMAIRE.....	6
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 1: L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale, une exigence interprétée de manière variable selon les régimes politiques.....	13
Section I : Une tradition révélatrice de la culture parlementaire	14
§1- La genèse tourmentée d'un principe fondateur	14
§2- L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale, une exigence interprétée de manière variable selon les régimes politiques	23
Section II : Le Manquement au principe d'impartialité présidentielle, un fondement possible de révocation du président ?	32
§1- La révocation des Speakers	32
§2- Une destitution impensée en France.....	39
CHAPITRE 2 :Une conception française singulière, le dédoublement fonctionnel du président de l'Assemblée nationale	48
Section I : Un président impartial au perchoir	49
§1- L'impartialité du Président, une condition sine qua non de la tenue du débat	49
§2- L'impartialité, fondement de remise en question de l'autorité du président de l'Assemblée nationale.....	59
Section II : Une impartialité présidentielle compatible avec une activité politique?	69
§1- Le président de l'Assemblée nationale, un homme politique comme un autre?	69
§2- La persistance d'une activité politique au perchoir.....	77
CONCLUSION GÉNÉRALE :	84
ANNEXE 1	87
BIBLIOGRAPHIE.....	88
TABLE DES MATIÈRES	99

INTRODUCTION

Le 17 juin 1789, un mois après la réunion des États généraux à Versailles, les députés du Tiers états, considérant selon le mot de Sieyès, qu'ils représentaient les « quatre-vingt-seizièmes de la Nation », se proclamèrent « Assemblée nationale »¹. Acte fondateur du parlementarisme français², les pères de la Révolution française, posèrent dès lors, les jalons du régime représentatif en France. Il s'agit d'un système politique dans lequel les citoyens ne pouvant exercer eux-mêmes en permanence le pouvoir législatif, élisent des représentants chargés de débattre et de voter les lois au nom de la Nation³. Ce travail législatif est alors effectué au sein d'une Assemblée parlementaire⁴, entendu comme « un organe délibérant en charge d'exprimer la volonté générale ⁵ ». Ainsi, le premier critère de définition de l'Assemblée parlementaire est sa fonction délibérative. « Une délibération est une résolution collective, sur un objet de gouvernement ou d'administration prise à la majorité des voix et après discussion publique, par une assemblée formant corps et constituée en une autorité publique ⁶ ». Lieu du débat politique par excellence, de l'expression des élus de la nation et de la confrontation des divergences politiques, la chambre d'une assemblée parlementaire ne pourrait fonctionner et délibérer d'une manière optimale sans l'existence d'une autorité régulatrice chargée d'assurer, par son arbitrage, son fonctionnement régulier. Telle est la « *raison d'être et la condition*⁷ » de la présidence, dont la fonction est intrinsèquement commandée par les impératifs du débat parlementaire. Néanmoins, la reconnaissance de l'autorité présidentielle ne s'est historiquement pas faite sans difficulté. Dès les prémices de la Révolution française, les Constituants cherchèrent à encadrer les pouvoirs présidentiels en limitant la présidence à une durée de quinze jours, afin de prévenir toute dérive despotique et d'éviter une quelconque mainmise royale sur l'Assemblée⁸. Par la suite, la présidence de la Chambre des députés évolua en fonction des changements de régimes politiques. Sous la IIIe République, l'orientation fonctionnelle de la

¹ Fiche Histoire de l'Assemblée nationale. Disponible en ligne.

² GARRIGUES.J, Histoire du Parlement de 1789 à nos jours, Assemblée nationale et Armand Collin, 2007, p.37.

³ SIÈYES.A, Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris, Versailles, Baudouin, Imprimeur de l'Assemblée nationale, 1789, Gallica, p. 3-4.

⁴ *Ibid*

⁵ BLACHÈRE.P, Le parlement en France, LGDJ, Lextenso editions, p.13.

⁶ HAURIOU.M, Précis de droit Constitutionnel, librairie du recueil Sire, 1929, CNRS, 1965, p.472.

⁷ DESCHANEL.P, « Préface », in RIPERT.H, « La présidence des assemblées politiques », Thèse, Éd. Rousseau, 1908, p.VII.

⁸ ANCEAU. E, « Aux origines d'une pratique parlementaire : présider l'Assemblée nationale constituante (1789-1791) », *Parlements*, 2006, p.1-17.

Chambre des Députés fit l'objet de nombreux « débats doctrinaux »⁹, certains défendant une présidence neutre et d'autres, sous l'impulsion des titulaires de la fonction, une présidence ouvertement plus politique. Progressivement, s'est dessiné un modèle de présidence de chambre à la française, empruntant des éléments à la présidence forte mais politiquement neutre du *Speaker* britannique et à la dimension majoritaire du président américain : tenu à l'impartialité dans l'hémicycle mais conservant une carrière politique et militante à l'extérieur.¹⁰ Dès lors, un autre travail de définition peut être effectué. Le terme de « présidence » d'une assemblée parlementaire revêt un caractère intrinsèquement paradoxal, dans la mesure où il peut traduire deux modes d'organisation distincts. On distingue généralement la « *présidence individuelle* » dans laquelle le président exerce seul les prérogatives nécessaires au bon fonctionnement et à l'indépendance de la Chambre¹¹, de la « présidence collégiale », composée à la fois d'un Bureau qui reflète la diversité des courants politiques au sein de l'assemblée et d'un Président dont les compétences sont réparties par le règlement de l'Assemblée nationale¹². Sous la Ve République, la France consacre un modèle collégial de présidence de sa chambre basse, composé de 22 membres, le règlement prévoit que le « *Bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée et pour organiser et diriger tous les services* »¹³. Dès lors, dans ce mémoire de recherche, nous emploierons la terminologie « président » lorsque les prérogatives relèvent exclusivement du Président, et « présidence » lorsque celles-ci concernent conjointement le Bureau et le président de l'Assemblée nationale.

Que la présidence soit exercée de manière individuelle ou collégiale, la fonction présidentielle impose à son titulaire l'obligation d'appliquer le règlement et d'arbitrer les débats de manière impartiale. Mais cette impartialité soulève plusieurs questions : prend-elle la même forme dans tous les parlements ? Qui fonde cette exigence d'impartialité ? Comment dès lors la définir ? Définir l'impartialité du président de l'Assemblée nationale se révèle une tâche ardue. En effet, l'impartialité a longtemps été associée par la doctrine, au juge et non au président de chambre basse. Pierre angulaire du droit au procès équitable¹⁴, l'impartialité du juge est entendue comme son aptitude « à traiter les parties de manière égalitaire, sans opinion préconçue, sans pré-

⁹ MACHELON. J.P, préface, in LAFFAILLE. F, Le président du Sénat depuis 1875, thèse soutenue à l'Université de Paris V René Descartes en novembre 1997, p.13.

¹⁰ RIPERT. H, La présidence des Assemblées politiques, Arthur Rousseau éditeur, 1908, p.442

¹¹ BERGOUGNOUS.G, « *La présidence des assemblées parlementaires nationales : étude comparative mondiale* », Union interparlementaire, 1997, p11.

¹² *Ibid*

¹³ Article 14 RAN

¹⁴ CEDH, article 6

jugement »¹⁵. Ainsi, en France, le président de l'Assemblée nationale est celui qui est chargé d'appliquer sans parti pris, les règles du droit parlementaire. A l'instar du juge, le président doit « trancher » les litiges, appliquer le règlement et se prononcer sur procédures disciplinaires s'appliquant aux parlementaires. Or, le droit parlementaire a ceci de particulier qu'il repose sur deux spécificités : d'une part, il est conçu pour que le débat politique ne soit pas contraint par un « *corset juridique trop rigide* »¹⁶. À cet égard, il s'appuie sur des coutumes et traditions parlementaires. Il s'agit de règles de droit non écrites, conçues pour faciliter l'application quotidienne des règles écrites et pallier leurs impérities¹⁷. Ces coutumes parlementaires reposent alors sur un élément subjectif, le « sentiment d'une obligation ». Ainsi, en est-il de l'impartialité du président de l'Assemblée nationale qui repose sur une obligation dont la portée est davantage morale que juridique¹⁸. L'impartialité présidentielle n'étant pas codifiée ni définie dans le règlement de la chambre, le Président s'engage donc à respecter ce principe, mais aucune sanction spécifique n'est prévue en cas de manquement. Le Président a ainsi intériorisé cette obligation car y déroger remettrait en cause sa légitimité et son office. Sans l'assurance que le Président intervient dans l'intérêt du débat et non au regard de considérations partisans, chacune de ses décisions pourraient être remise en question. L'impartialité du président étant ainsi « *la raison d'être et la condition* »¹⁹ du président. D'autre part, le droit parlementaire intervient dans un champ d'action défini, pour partie par les antagonismes politiques²⁰. Or, pour que le président puisse faire l'exercice de ses prérogatives présidentielles, il se doit de se placer en surplomb des débats et de ne pas y prendre part. A l'instar de l'arbitre sportif, il assume un rôle de surveillance et de contrôle, doublé d'une mission de garant du respect et de l'interprétation des règles du jeu parlementaire et de leur interprétation. Néanmoins, sous la Ve République, les Constituants ont retenu une conception singulière de l'impartialité du président. Quatrième personnage de l'État, le Président de l'Assemblée nationale est chargé d'organiser les travaux parlementaires et de garantir le bon déroulement de la délibération parlementaire. Toutefois, cette fonction n'exclut pas la possibilité pour ce dernier de jouer un rôle politique.

¹⁵ FRICERO . N, « Récusation et abstention des juges : analyse comparative de l'exigence commune d'impartialité ». *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, no 40 (3), 2013, p.37-48.

¹⁶ LE GOFF.S, « De la singularité du droit parlementaire : retour sur le plaidoyer de la députée Yaël Braun-Pivet », *Blog Jus Politicum*, 10 janvier 2022.Disponible en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2022/01/10/de-la-singularite-du-droit-parlementaire-retour-sur-le-plaidoyer-de-la-deputee-yael-braun-pivet-par-samuel-le-goff/>

¹⁷ Jean Foyer, les sources non écrites du droit parlementaire, in Pierre AVRIL, Michel VERPAUX, *Les règles et principes non écrits en droit public*, Paris, éd. Panthéon Assas, 2000, p.236.

¹⁸ REIGNIER.D, « Des traditions parlementaires et de leur interprétation, le cas de l'impartialité du président des assemblées », in M. ALTWEGG-BOUSSAC, A. BASSET et G. RICHARD (dir.), « Les usages de la tradition dans le droit », Mare & Martin, 2016

¹⁹ DESCHANEL.P, « Préface », in H. Ripert, *La présidence des assemblées politiques*, op.cit, p. VII

²⁰ *Ibid*

Depuis 1958, le président de l'Assemblée nationale conserve un engagement militant au sein de son parti politique, participe aux déjeuners de la majorité organisés par le Premier Ministre²¹ et prend régulièrement position sur des sujets politiques. Élu à la présidence par son parti, tous les présidents sous la Ve République sont issus du parti majoritaire²² à la chambre, si bien que le choix du président semble être « le choix d'un camp » plutôt que « celui d'un homme²³ ». Dès lors s'il lui incombe de présider les débats de manière impartiale, comment le Président de l'Assemblée nationale peut-il satisfaire à cette exigence tout en conservant des attaches partisans ? La fonction présidentielle semble alors placée sous le signe d'une dualité difficilement conciliable. La doctrine a tenté de résoudre cette tension en recourant à la notion de « dédoublement fonctionnel ²⁴ », selon laquelle le président, bien qu'élu dans un cadre partisan, serait tenu de se départir de toute orientation politique dans l'exercice de ses fonctions. Il existerait ainsi une séparation axiologique entre l'homme et le président en fonction. Cependant, cette séparation demeure largement théorique. Si le président conserve des attaches partisans, comment s'assurer qu'il ne favorisera pas le parti dont il est issu ? Existe-t-il des garde-fous permettant de prévenir une possible confusion des genres ? Ces questions sont d'autant plus importantes que le règlement de l'Assemblée nationale confère à son président une liste de prérogatives, parmi lesquelles la police des débats, le pouvoir de sanctions des parlementaires, la recevabilité des amendements financiers. Toutefois, l'exercice de ces prérogatives reste soumis à l'appréciation du Président, le règlement n'étant pas en mesure d'anticiper exhaustivement l'ensemble des circonstances pouvant justifier son intervention. Or, le pouvoir entre les mains du Président ne saurait servir des intérêts « arbitraires²⁵ ». Il deviendrait discutable « s'il servait à opprimer les minorités au lieu de servir à protéger l'ordre général et la liberté individuelle²⁶ ». De surcroît, les actes et sanctions prises par le Président à l'encontre des parlementaires ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant le juge administratif²⁷, ni le juge constitutionnel²⁸. Ce vide juridique interroge dès lors les garanties entourant l'exercice de la présidence de la Chambre. Le président agit-il toujours dans l'intérêt

²¹ Entretien réalisé avec Georges Bergounous le 8 avril 2025.

²² MELIN-SOUCRAMANIEN.F, « Le président de l'Assemblée nationale », in BLACHÈRE.P, « *La Constitution de la Ve République : 60 ans d'application (1958-2018)* », *LGDJ*, p. 294-295.

²³ BENETTI.J, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Ve République*, Université Paris I, 2004, p. 46

²⁴ RIPERT. H, *La présidence des Assemblées politiques*, Arthur Rousseau éditeur, 1908, p.442

²⁵ DAUDET.Y, *La présidence des assemblées parlementaires françaises*, PUF, coll, 1965,p.75.

²⁶ PIERRE.E, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, p.505

²⁷ CE, 28 mars 2011, M.Gremetz ; C.Cass 30 janvier 1883. Voir en ce sens : BLACHÈRE.P, « De la non-incursion du juge administratif dans le fonctionnement des assemblées parlementaires », *La lettre juridique*, septembre 2023.

²⁸ Décision n° 2024-58/59 ELEC du 31 juillet 2024

du débat ? Peut-il faire un usage partisan des pouvoirs qui lui sont accordés par le règlement ? Comment s'assurer que le Président usera des prérogatives de manière impartiale ?

Ainsi, la problématique qui guidera notre réflexion sera : **Dans quelle mesure le président de l'Assemblée nationale peut-il concilier son rôle d'arbitre du travail parlementaire, fondé sur l'exigence d'impartialité, avec ses responsabilités politiques externes ?**

Plusieurs hypothèses peuvent être émises en réponse à cette problématique. Ma première hypothèse est que l'impartialité du Président de l'Assemblée nationale est une tradition fondatrice et qu'elle garantit la stabilité de la chambre. Cette tradition est indispensable au bon fonctionnement de l'institution, si elle n'existait pas la délibération parlementaire ne pourrait pas se tenir. Ma seconde hypothèse de recherche est que l'impartialité du Président de chambre basse, est une conception susceptible de revêtir plusieurs réalités. Chaque parlement a ainsi pu forger sa propre exigence de l'impartialité présidentielle, façonnée par son histoire et sa culture parlementaire. Enfin, ma troisième hypothèse de recherche est que l'impartialité du président de l'Assemblée nationale constitue le fondement même de sa responsabilité, et pourrait, le cas échéant, justifier sa mise en cause, voire sa révocation.

La méthode employée dans cette étude s'inscrit résolument dans une démarche théorique, centrée avant tout sur une analyse exégétique des sources constitutionnelles et réglementaires encadrant la fonction du Président de l'Assemblée nationale. Nous partons ainsi d'une lecture approfondie de la Constitution du 4 octobre 1958, du règlement de l'Assemblée nationale et de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale afin d'en dégager les principes et mécanismes garantissant l'impartialité présidentielle. Cette analyse sera complétée par un éclairage historique. Si cette recherche ne se prétend pas historique, nous tenterons de mobiliser certains éléments de l'Histoire afin d'identifier le contexte de mise en œuvre de l'impartialité du Président de l'Assemblée nationale, d'en saisir l'évolution et les formes qu'elle a pu revêtir. La présidence de l'Assemblée nationale a été profondément influencée par les personnalités qui l'ont exercée et qui, à travers leur style, leurs choix et leurs interprétations du rôle, en ont redessiné les contours. Pour ce faire, nous nous référerons aux travaux d'historiens spécialisés.

En outre, la présente recherche mobilisera des perspectives de droit comparé. Elle confrontera la conception de l'impartialité du président de l'Assemblée nationale française à celle des *Speakers* de la Chambre des Communes britannique et de la Chambre des représentants américaine. Pour ce faire, nous nous appuierons d'abord sur le cadre analytique proposé par Henri Ripert, qui voyait dans la présidence française un modèle hybride²⁹ entre l'arbitre neutre qu'incarne traditionnellement le *Speaker* britannique et l'acteur politique plus engagé qu'est le *Speaker* américain. En nous fondant sur cette hypothèse, nous analyserons les spécificités de chaque régime, en prenant en compte, le degré de neutralité ou de politisation du président, les prérogatives disciplinaires, l'élection du président, afin d'en mesurer les conséquences sur la pratique parlementaire et l'équilibre des pouvoirs.

Pour enrichir notre approche, nous avons organisé un panel d'entretiens semi-dirigés, avec une dizaine de spécialistes du sujet. Cette démarche nous a permis de confronter l'analyse textuelle et historique aux retours d'expérience concrètes, d'affiner notre compréhension des enjeux institutionnels et d'identifier de nouvelles pistes de recherche.

Pour répondre à notre problématique, notre propos sera organisé en deux parties. La première sera dédiée à l'analyse historico-comparative de l'impartialité du président de la chambre basse. Nous retracerons l'apparition et l'évolution de ce principe au sein des traditions parlementaires française, britannique et américaine, en mettant en lumière tant leurs continuités que les ruptures institutionnelles qui les singularisent (**chapitre 1**). La deuxième partie se proposera d'étudier le modèle français sous la Ve République. Nous étudierons la traduction concrète de l'exigence d'impartialité dans l'exercice de l'arbitrage présidentiel, en évaluerons leurs effets sur la conduite des débats parlementaires et l'équilibre des pouvoirs entre les institutions (**chapitre 2**).

²⁹ RIPERT. H, La présidence des Assemblées politiques, *op.cit*, p.442

CHAPITRE 1 :

L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale,
une exigence interprétée de manière variable selon les
régimes politiques

Section I : Une tradition révélatrice de la culture parlementaire

La première hypothèse de cette recherche repose sur l'idée que l'impartialité du président de la chambre basse constitue l'un des fondements du droit parlementaire. En France, les prémices de cette impartialité apparaissent sous la Constituante dans un contexte de méfiance des pères de la Révolution française à l'égard de toute concentration excessive du pouvoir entre les mains d'un seul homme. Toutefois, les contours de cette impartialité ont évolués avec l'histoire constitutionnelle française. Le premier paragraphe de cette section s'attachera ainsi à analyser l'émergence et l'évolution de cette exigence d'impartialité à travers les principaux régimes politiques qui se sont succédés en France. Le second paragraphe adoptera une approche comparée en analysant la manière dont l'exigence d'impartialité s'applique aux *Speakers* britannique et américain, chacun reflétant une conception spécifique de la présidence, façonnée par la logique institutionnelle de son propre système.

§1- La genèse tourmentée d'un principe fondateur

« Un système politique et institutionnel est d'abord le résultat de l'Histoire »³⁰, affirmait le président de l'Assemblée nationale, Philippe Séguin. L'impartialité du président de l'Assemblée nationale s'inscrit pleinement dans cette perspective historique. Cette tradition parlementaire apparaît dès les prémices de la Révolution française par la méfiance des constituants vis-à-vis d'une autorité présidentielle trop importante. La fonction présidentielle est alors conçue comme effacée, le président n'est qu'un garant de la procédure, chargé d'assurer l'application stricte du règlement. Au fil des régimes politiques successifs, les contours de cette fonction évoluent, tant sous l'effet des transformations institutionnelles que de la pratique effectuée par les titulaires de la fonction. Pour autant, l'exigence d'impartialité s'enracine au point de devenir un principe structurant du droit parlementaire. Sous la III^e République apparaît un nouveau modèle de présidence à la française. Le président exerce ses fonctions de manière impartiale au sein de l'hémicycle mais conserve une carrière politique et des attaches partisans en dehors³¹ (A). Ce modèle est reconduit sous les régimes suivants jusqu'à la Ve République. Cependant, les Constituants de 1958 entendent faire du président de l'Assemblée nationale un relais de l'Exécutif au sein de la Chambre³². Sous l'effet conjugué du parlementarisme rationalisé et du renforcement du fait majoritaire, la fonction est désormais occupée par une personnalité issue des rangs de la majorité, dont la position s'inscrit dans une logique de cohérence avec la direction politique de l'exécutif (B).

³⁰ MINC.A, SEGUIN.P, « Deux France ? », Plon, Paris, 1994, p.209.

³¹ RIPERT. H, La présidence des Assemblées politiques, *op.cit.*, p.421

³² MARTIN.A, Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1996, p.20-21.

A- L'évolution de l'impartialité du Président de l'Assemblée nationale en France

L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale constitue une tradition fondatrice du parlementarisme français. Elle trouve son origine dans la méfiance des Constituants de 1789 à l'égard d'une présidence qui concentrerait trop de pouvoirs entre les mains d'un seul homme. (1). Toutefois, cette exigence d'impartialité n'a cessé d'évoluer au gré des régimes politiques. Sous la III^e République, se dessine un modèle original de présidence «à la française», combinant une impartialité dans la conduite des débats et un ancrage partisan en dehors de l'hémicycle (2).

1. Une méfiance parlementaire française à l'égard de l'autorité présidentielle

En France, l'impartialité du Président de l'Assemblée nationale trouve son origine dans la méfiance des parlementaires à l'égard d'une présidence parlementaire trop influente et prestigieuse³³. En effet dès 1789, les Constituants attachés à la liberté conquise de haute lutte, ont pour dessein d'encadrer strictement les prérogatives présidentielles afin de prévenir toute dérive despotique du pouvoir et protéger l'Assemblée d'une éventuelle mainmise royale³⁴. Afin d'éviter une personnification de la présidence, le règlement de l'Assemblée Constituante limita la durée du mandat du président à quinze jours, renouvelable uniquement après une interruption de même durée³⁵. Ainsi, entre l'adoption du règlement et la clôture des travaux de l'Assemblée Constituante, 57 élections prirent place, aboutissant à l'élection de 45 présidents différents³⁶. Cette alternance au perchoir constituait ainsi la garantie qu'aucun titulaire ne puisse s'approprier durablement le pouvoir. De même, les Constituants se méfiaient des personnalités « politiques trop marquées »³⁷. Le président devait incarner une figure effacée, au service de l'Assemblée. Ce n'est qu'exceptionnellement que des figures comme Sieyès ou Mirabeau ont pu présider l'Assemblée constituante et seulement pour une durée de quinze jours. Dès lors, la fonction présidentielle était envisagée comme celle d'une figure volontairement effacée. Le

³³ BERGOUIGNOUS.G, « La présidence des assemblées parlementaires nationale étude comparative mondiale », *op.cit*, p.11.

³⁴ ANCEAU. E, « Aux origines d'une pratique parlementaire : présider l'Assemblée nationale constituante (1789-1791) », *op.cit*, p.11.

³⁵Article 2 al 1 RAN, lors de la séance du 29 Juillet 1789 in Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome VIII - Du 5 mai 1789 au 15 septembre 1789. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1875. p. 300-303.

³⁶ ANCEAU. E, « Aux origines d'une pratique parlementaire : présider l'Assemblée nationale constituante (1789-1791) », *op.cit*, p.11.

³⁷ Entretien réalisé avec Armel Le Divellec, le 28 mars 2025.

président se voyait confier un rôle d'« arbitre »³⁸, chargé d'assurer la stricte application du règlement de l'assemblée. Son poids politique était restreint, il ne pouvait participer à un vote ou débat ³⁹. Par ailleurs, le président pouvait être remplacé par tout autre député s'il n'exerçait pas ses fonctions et la plupart de ses décisions étaient soumises à l'approbation de l'Assemblée.⁴⁰ Ainsi, comme le soulignait Henry Ripet, « *loin de concevoir la présidence comme une magistrature permanente dont l'éclat devait rejaillir sur ses titulaires, les hommes de la Révolution ne consentait à voir dans le président qu'un agent matériel de l'Assemblée, son organe temporaire pour la direction des débats et le maintien de l'ordre. Cette conception était d'ailleurs conforme à l'esprit général des institutions de la Révolution, où l'on trouve partout l'agence collective par crainte de l'activité et de l'initiative individuelle* »⁴¹. Ainsi, les Constituants de 1789 privilégièrent les idéaux de liberté et de fraternité, qui avaient imprégné la société française, souvent au détriment de l'efficacité du travail parlementaire⁴². Toutefois, cette conception d'une présidence volontairement effacée contribua à affaiblir l'autorité de la fonction et à installer, au sein de l'Assemblée, le « règne du désordre⁴³ ». Dépourvu de réels pouvoirs de contrainte, le Président se trouvait structurellement limité dans sa capacité à assurer la discipline des débats et à garantir leur bon déroulement. Son autorité, fragilisée, ne lui permettait guère de résister aux manœuvres de l'opposition, laquelle, parvenait à entraver le cours des débats et à imposer ses volontés à l'ensemble de l'Assemblée⁴⁴. Ainsi, dès la Constituante, la fonction présidentielle fut délibérément encadrée, ce qui conduisit à un net effacement du président de Chambre.

³⁸ PRELOT. M, Droit parlementaire français, Cours IEP, 1957-1958, fascicule II, p. 38, cité par DAUDET.Y, La présidence des Assemblées parlementaires françaises, Paris, PUF, 1965, p. 4.

³⁹ Article 2 alinéa 6 RAN, lors de la séance du 29 Juillet 1789.

⁴⁰ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op.cit, p.11

⁴¹ RIPET.H, La Présidence des assemblées politiques, Paris, Ed. Rousseau, 1908, p.347 in MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, *ibid*, p.11.

⁴² Roger Bonnard, Les Règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789, Sirey, 1926, p. 10

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op.cit, p.11

2. L'apparition d'un nouveau modèle sous la III^e République

La III^e République voit se dessiner un modèle singulier de présidence de la Chambre des Députés, empruntant à la fois aux traditions britanniques et américaines⁴⁵. A l'instar du *Speaker* britannique, le Président arbitre de manière impartiale les débats dans l'hémicycle mais ce dernier conserve une carrière politique en dehors de celle-ci⁴⁶. Toutefois, ce modèle, largement façonné par ses titulaires, varia sensiblement d'un président à l'autre, chacun imprimant à la fonction sa propre vision et orientations. Élu au perchoir en 1879, Léon Gambetta donna à la fonction une forte dimension partisane, rapprochant sa présidence de celle du *Speaker* de la Chambre des représentants. Le Président fut « tiraillé » entre deux fonctions : celui, de président de la Chambre des députés et celle, de chef de fil du « parti » républicain. Malgré ses efforts pour adopter une posture impartiale, il ne parvint pas à dissiper l'image, largement partagée chez les républicains comme dans l'opinion, d'un véritable chef de majorité⁴⁷. Cette perception fut d'autant plus importante que le président pratiqua le mélange des genres. À deux reprises, il effectua des « descentes de fauteuil ⁴⁸», quittant momentanément sa fonction pour descendre dans l'arène parlementaire et défendre ses convictions en tant que simple député. Ce faisant, il s'éloigna du rôle d'arbitre impartial pour endosser celui de chef de la majorité parlementaire. Ainsi, le 21 juin 1880, le Président Gambetta descend dans « l'arène de la République » pour y défendre l'amnistie totale des communards⁴⁹. Toutefois, cette première descente de fauteuil fait l'objet nombreuses critiques de la part de ses pairs et contribue à saper son autorité lorsqu'il préside les débats suivants dans la Chambre. En juillet 1880, alors que dans le cadre ses prérogatives présidentielles, il effectue une interprétation du règlement. Il est alors vivement pris à partie par les membres de l'opposition qui lui reproche de parlementer et non d'arbitrer⁵⁰. Ce faisant, ils lui demandent de quitter le perchoir pour que la confusion entre les fonctions cesse. Mais, le président refusa de donner suite à cette injonction. *A contrario*, il effectua une nouvelle descente de fauteuil en 1881, cette fois-ci, pour défendre l'adoption du scrutin de liste contre le scrutin majoritaire, qui transformerait le pays en un « miroir brisé où la France n'aurait

⁴⁵ RIPET.H, La Présidence des assemblées politiques, op.cit., p.347

⁴⁶ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op.cit,p20.

⁴⁷ GREVY.J, « La présidence de Gambetta (1879-1881), un tournant politique », p.56-57.

⁴⁸ LAFAILLE.F, « Le présidentielisme parlementaire sous la III^e République : les « descentes de fauteuil de Gambetta et d'Herriot ». *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/4 n° 76, p.733-760.

⁴⁹ <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/grands-discours-parlementaires/leon-gambetta-21-juin-1880>

⁵⁰ LAFAILLE.F, « Le Président du Sénat depuis 1875 », p.102.

pas reconnu sa propre image⁵¹». Bien plus qu'un simple discours, Gambetta alla jusqu'à participer au vote, rompant ainsi avec une autre tradition parlementaire. Ces descentes de fauteuil constituèrent un précédent que le président Édouard Herriot invoqua plusieurs années plus tard, pour légitimer ses propres interventions dans les débats. Ainsi, le 17 juillet 1926, celui-ci descend à son tour du perchoir pour participer aux débats relatifs aux décrets Briand-Caillaux, visant à habilitier le gouvernement à légiférer par ordonnances dans un contexte de grave crise financière. Herriot s'opposa fermement à ces décrets-lois, estimant qu'ils portaient atteinte aux droits du Parlement en contournant la procédure législative ordinaire⁵². Pour légitimer sa prise de parole, il soutint que la fonction présidentielle n'était nullement incompatible avec une descente de fauteuil mais qu'à l'inverse, elle constituait l'aboutissement naturel de sa mission, le président devant, selon lui, défendre les prérogatives et l'autorité de l'Assemblée qu'il représente. Cette résurgence de l'homme politique dans l'exercice de la présidence s'explique en partie par la manière dont Gambetta et Herriot envisageaient cette fonction : non comme une finalité en soi, mais comme une « position institutionnelle d'attente »⁵³ en vue d'accéder à la présidence du Conseil. Cependant, en dotant la présidence de la Chambre d'une portée principalement stratégique et politique, Gambetta puis, Herriot, contribuèrent à affaiblir la légitimité de la fonction de Président de la Chambre des Députés qui se transforma en simple marchepied vers la Présidence du Conseil⁵⁴. A l'inverse, le Président Deschanel s'efforça de rapprocher sa présidence de celle du *Speaker* britannique, cherchant à en importer le modèle en France⁵⁵. Dans la préface qu'il accorde à l'ouvrage d'Henri Ripert, Paul Deschanel souligne que le président de la Chambre ne saurait être le représentant d'un parti. Il doit, au contraire, rassembler au-delà des clivages, en obtenant l'adhésion aussi bien de ses soutiens que de ses opposants. Deschanel aima à le rappeler, « le Président doit être l'homme de l'Assemblée entière ! »⁵⁶ C'est, selon lui, cette capacité à transcender les clivages qui fonde son impartialité, garantit son indépendance et assure sa réélection⁵⁷. Il fit alors le choix de la « voie de la neutralité et de la présidence plutôt que du parti pris »⁵⁸. Le président décida de distinguer strictement ses fonctions de président de celles de parlementaire ordinaire.

⁵¹ Ibid

⁵² Entretien réalisé avec Armel Le Divillec, le 28 mars 2025

⁵³ LAFAILLE.F, « Le présidentielisme parlementaire sous la IIIe République : les « descentes de fauteuil de Gambetta et d'Herriot » op.cit, p.733-760.

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ RIPET.H, La Présidence des assemblées politiques, op.cit., p.511 in Préface de Paul Deschanel, p.I-XXIII.

⁵⁶ J.O., Débats chambre, 15 janvier 1913

⁵⁷ Ibid., p434

⁵⁸ DESCHANEL.P, Archives nationales : disponible ici :

https://francearchives.gouv.fr/fr/authorityrecord/Fran_NP_051622

Il s'abstint de prendre part aux scrutins, cessa toute intervention dans les débats, et fit en sorte que l'élection à la présidence de la Chambre ne fût plus perçue comme un tremplin vers un poste dans le gouvernement⁵⁹. À trois reprises, il déclina la proposition de former un gouvernement, invoquant sa volonté d'incarner une « présidence au-dessus des partis⁶⁰ ». Ainsi, au terme de sa carrière parlementaire, le président Deschanel n'aura exercé ni la présidence du Conseil, ni aucune fonction ministérielle. La démission de Paul Deschanel en 1920 scella le déclin du modèle de présidence impartial qu'il avait voulu incarner⁶¹. Rapidement, la fonction retrouva une forte dimension politique : le président de la Chambre fut désormais perçu comme l'émanation d'un camp, et son autorité étroitement liée à son ancrage partisan. Cette orientation se prolongea sous la Quatrième République. Le Président continua de diriger les travaux parlementaires d'une manière impartiale, tout en restant un homme politique ayant dans une position importante au sein de son parti et amené par là même à ne pas paraître totalement neutre au sein de l'hémicycle⁶².

B- Le président de l'Assemblée nationale, rouage de l'architecture majoritaire sous la Ve République

Sous la Ve République, le modèle traditionnel de présidence à la française est maintenu. Le Président de l'Assemblée nationale continue d'exercer une fonction d'arbitrage au sein de la Chambre, tout en demeurant étroitement lié à sa formation politique. Par ailleurs, l'introduction du parlementarisme rationalisé, conjuguée à l'instauration d'un mode de scrutin majoritaire, a renforcé cet ancrage partisan en faisant du président de l'Assemblée l'émanation directe de la majorité parlementaire (1). Cette configuration l'a conduit à occuper un rôle de médiateur entre l'Exécutif et son groupe politique à l'Assemblée (2).

⁵⁹ BOCK.F, « Paul Deschanel, président de la Chambre de 1912 à 1919 », p.220-221.

⁶⁰ Ibid

⁶¹ GREVY.J, « La présidence de Gambetta (1879-1881) », p. 66.

⁶² GOGUEL.F, « Les méthodes du Travail parlementaires », Revue française de science politique, Vol. 4, No. 4, Octobre-Décembre 1954, p.688.

1. La présidence de l'Assemblée nationale, l'expression d'un vote majoritaire ?

En 1958, les Constituants entendent renforcer la fonction de président de l'Assemblée nationale tout en préservant la tradition héritée de la Troisième République. Le président conserve alors une posture impartiale dans la conduite des débats, mais demeure également un acteur politique influent en dehors de l'hémicycle. En outre, l'élection au perchoir se déroule selon un scrutin uninominal à trois tours⁶³. En raison du système majoritaire et du parlementarisme rationalisé, le candidat élu à la présidence appartient systématiquement au parti majoritaire à l'Assemblée, si bien que le vote reflète davantage le choix « d'un camp que celui d'un homme ⁶⁴ ». Ainsi, depuis 1958, la discipline de vote au sein de l'Assemblée a régulièrement assuré la désignation d'un président issu de la majorité, à l'exception notable de Yaël Braun Pivet en 2024. Enfin, il semble que sous la Ve République, la désignation du président de l'Assemblée nationale ne se limite pas à l'expression de la majorité parlementaire, elle nécessite également de recevoir l'onction du chef de l'État. Ainsi, en 1973, Georges Pompidou soutint la candidature d'Edgar Faure face à celle d'Achille Peretti, jugé trop effacé et peu influent politiquement. De même, en 1988, après sa réélection, François Mitterrand apporta son appui à Laurent Fabius pour la présidence de l'Assemblée nationale⁶⁵. À l'inverse, il demeure exceptionnel qu'un candidat à la présidence de l'Assemblée nationale soit élu sans avoir reçu le soutien explicite ou tacite du Président de la République. Ainsi, en 2002, le Président Jacques Chirac tenta de dissuader Jean-Louis Debré de présenter sa candidature à la présidence, affirmant qu'il « n'aurait aucune chance⁶⁶ » face à Edouard Balladur. Malgré ses réserves initiales, le président Chirac lui apporta finalement son soutien et fut le premier à le féliciter dès son accession au perchoir. De manière similaire, en juin 2024, Emmanuel Macron ne soutint pas la candidature de Yaël Braun-Pivet, notamment en raison de leurs désaccords liés à la dissolution anticipée de l'Assemblée quelques semaines auparavant⁶⁷.

⁶³ Article 13 RAN

⁶⁴ BENETTI J., *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Ve République*, op. cit., p. 46.

⁶⁵ Le Monde, « L'élection de M. Fabius à la présidence de l'Assemblée nationale, le rattrapage réussi », 25 juin 1988.

⁶⁶ BÉDÉÏ, J.-P., ROGER, A., *Au Perchoir : les secrets des Présidents de l'Assemblée nationale*, septembre 2024, p.25-28.

⁶⁷ Entretien réalisé avec Audrey de Montis, le 24 avril 2025.

2. Le président de l'Assemblée nationale, un relais institutionnel entre l'Exécutif et la majorité parlementaire

Sous la Ve République, l'introduction du parlementarisme rationalisé, conjugué au mode de scrutin majoritaire, a conduit le président de l'Assemblée nationale à occuper une fonction de relais entre l'exécutif et la majorité parlementaire⁶⁸. En effet, si le Premier ministre est le « chef de la majorité »⁶⁹, il n'est pas parlementaire⁷⁰. Dès lors, il s'appuie sur le président de l'Assemblée nationale, membre de la majorité, pour assurer la médiation entre le gouvernement et les députés. C'est à ce titre, que le président de l'Assemblée nationale participe aux déjeuners organisés par le premier ministre et la majorité parlementaire⁷¹. En outre, c'est en ce sens qu'il nous est possible d'interpréter la candidature à l'élection de la présidence de l'Assemblée nationale de Jacques Chaban Delmas lors de la première législature⁷². En effet, si Paul Reynaud, ancien président du Conseil et proche du Président De Gaulle fut pressenti comme « candidat naturel »⁷³ à ce poste en raison de son rôle dans la genèse institutionnelle du nouveau régime, c'est pourtant Jacques Chaban-Delmas, figure emblématique du gaullisme, qui fut élu. Le général de Gaulle, sans exprimer de préférence officielle, laissa volontairement s'instaurer une dynamique favorable à la candidature de Chaban-Delmas. Ce choix, soutenu implicitement par l'exécutif, révèle la volonté d'installer à la tête de la chambre basse un président étroitement lié à la majorité et susceptible de jouer un rôle de relais politique entre l'Assemblée nationale et le pouvoir exécutif. C'est cette conception du rôle présidentiel comme médiateur que Jacques Chaban-Delmas revendiqua en 1990, lorsqu'il déclara qu'il lui revenait d'« intervenir, soit entre les groupes, soit entre l'Assemblée et le gouvernement, soit à l'égard du Président », insistant sur le caractère « invisible » de ce travail d'équilibre et de conciliation⁷⁴. En somme, le président de l'Assemblée nationale intervient également dans la redéfinition des équilibres entre le gouvernement, le Parlement et les partis politiques composant la majorité parlementaire⁷⁵. C'est dans cette logique qu'Edgar Faure, au cours de son mandat, s'attacha à promouvoir une vision politique conciliatrice, en œuvrant à une synthèse entre les courants gaulliste et radical⁷⁶.

⁶⁸ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op.cit, p.525.

⁶⁹ LE DIGOL.C, « Le Premier Ministre, chef de la majorité », *Pouvoirs*, n°192, janvier 2025, p.27-38.

⁷⁰ LIMOUZY.J, « Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs*, n°36, 1986,p.93-101.

⁷¹ Entretien réalisé avec Georges Bergougous, le 8 avril 2025.

⁷² Entretien avec Arnel le Divellec, op.cit.

⁷³ Ibid

⁷⁴ LAIGNEL SAUVAGE. R, "Entretien Quel est le rôle du président de l'Assemblée nationale ?", INA éclaire l'actu, 16 juillet 2024. Disponible en ligne : <https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/president-assemblee-nationale-ve-republique>

⁷⁵ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op.cit,p525

⁷⁶ NORDMANN J.T, « Edgar Faure (1908-1988), de la pratique à la théorie du centrisme réformateur ». *France Forum*, 2023/2 n° 414, p.89-91

Convaincu que les divergences entre ces deux traditions relevaient davantage des moyens que des finalités poursuivies, il défendit l'idée d'une « majorité d'idées » fondée sur des convergences programmatiques plutôt que sur une stricte discipline partisane. Dans cette perspective, il encouragea la création de groupes de réflexion internes à la majorité, contribuant ainsi à renforcer son image d'homme d'influence, soucieux de cohésion et de dialogue au sein de la majorité⁷⁷. En définitive, sous la Ve République, le président de l'Assemblée nationale s'affirme comme une figure politique de poids au sein de sa formation, en mesure d'influer sur les équilibres internes et de participer à la définition de la ligne politique, tout en assumant un rôle central de médiateur entre la majorité parlementaire et l'Exécutif.

Conclusion paragraphe I :

L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale constitue une tradition fondatrice du parlementarisme français. Elle trouve son origine dans la méfiance des pères de la Révolution française à l'égard d'une présidence susceptible de concentrer un pouvoir excessif ou de servir les intérêts de la Couronne. Dès lors, ils entreprirent de neutraliser la fonction en encadrant strictement les prérogatives présidentielles. Le président devait être un arbitre procédural et non un leader politique. Toutefois, la conception de cette impartialité a connu des inflexions au fil des régimes politiques qui se sont succédés en France. Sous la IIIe République, émerge un modèle original de présidence parlementaire, qui se situe « à mi-chemin »⁷⁸ entre la stricte neutralité du Speaker britannique et la politisation du Speaker américain. Le Président adopte une posture impartiale dans la conduite des débats tout en conservant une carrière politique en dehors de l'hémicycle. Ce modèle de présidence perdure jusqu'à la Ve République où il est repris sans être questionné par les Constituants de 1958⁷⁹. Toutefois, la logique majoritaire instaurée par la nouvelle architecture institutionnelle tend à renforcer, l'ancrage politique *intra et extra muros*⁸⁰ du président de l'Assemblée nationale. Dès lors, il semble que l'impartialité du président de chambre basse puisse revêtir différentes réalités, chacune correspondant à des contextes historiques et traditions parlementaires diverses. Le président de chambre peut alors faire preuve d'une totale neutralité politique comme c'est le cas au Royaume-Uni, ou être davantage politisé, comme aux Etats-Unis (paragraphe 2).

⁷⁷ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op.cit.,p.525

⁷⁸ RIPERT. H, *La présidence des Assemblées politiques*, op.cit., p.442

⁷⁹ GEYNET-DUSSAUZE.C, *L'obstruction parlementaire sous la Ve République: étude de droit constitutionnel*, thèse de doctorat en droit public, soutenue le 8 juillet 2019 à l'Université d'Aix-Marseille. p.456.

⁸⁰ *Ibid*

§2- L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale, une exigence interprétée de manière variable selon les régimes politiques

L'impartialité du Président de chambre basse peut revêtir différentes dimensions, selon les régimes politiques. Ainsi, au Royaume-Uni, le *Speaker* de la chambre des Communes est devenu au gré de son évolution historique, une institution à la fois impartiale et politiquement neutre. Dès sa désignation, il est d'usage que le *Speaker* abandonne toute attache partisane, endossant ainsi pleinement sa fonction d'arbitre impartial du bon déroulement des débats à la chambre⁸¹ (A). *A contrario*, le *Speaker* de la chambre des représentants des Etats-Unis adopte une position plus politisée. Élu à chaque renouvellement de la chambre, à l'issue de négociations entre partis et *caucus*⁸², il occupe une fonction double : celle de chef de file de son parti et celle de président de la chambre⁸³ (B).

A- Un « président-leader » à Westminster

Apparu au XIV^e siècle comme porte-parole des Communes auprès du roi⁸⁴, le *speaker* a su préserver son indépendance absolue vis-à-vis de l'Exécutif et des partis politiques. Cette neutralité lui permet de jouer pleinement le rôle d'arbitre des débats au sein de la Chambre (1), tout en incarnant le représentant de celle-ci au-delà même de Westminster (2).

1. Un arbitre au sein de la chambre des Communes

Depuis la fin de la guerre des deux roses, le *Speaker* se distingue par la neutralité politique avec laquelle il exerce ses fonctions. Cette exigence est par ailleurs revendiquée par les titulaires de la fonction comme l'illustre la célèbre déclaration de Sir William Lenthall « *Que Votre Majesté daigne agréer que je n'ai ni yeux pour voir, ni langue pour parler en ce lieu, sauf à suivre les directives de la Chambre dont je suis ici le serviteur* »⁸⁵. Ainsi, une fois élu, le *Speaker* rompt

⁸¹ ANTOINE.A, *Droit constitutionnel britannique*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 2^eéd., 2018, p. 125-127.

⁸² Entretien avec Margaux Bouaziz, réalisé le 2 mai 2025.

⁸³ BOUAZIZ. M, « Kevin McCarthy élu speaker de la Chambre des représentants des États-Unis: une élection historique », Le Club des Juristes, 26 janvier 2023. Disponible en ligne : <https://www.leclubdesjuristes.com/international/kevin-mccarthy-elu-speaker-de-la-chambre-des-representants-des-etats-unis-une-election-historique-517/>

⁸⁴ ANTOINE.A, « Chronologie raisonnée de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, de la Grande-Bretagne, puis du Royaume-Uni », Peut-on penser juridiquement l'Empire comme forme politique, *Jus Politicum*, JP Blog, Juin 2015. Disponible en ligne : <https://www.juspoliticum.com/articles/chronologie-raisonnee-de-l-histoire-constitutionnelle-de-l-angleterre-de-la-grande-bretagne-puis-du-royaume-uni-1002>

⁸⁵ ANTOINE.A, *Droit constitutionnel britannique*, op.cit, p.125-127

tout lien avec son ancien parti et devient, dans tous les aspects de sa fonction, une personnalité totalement non partisane⁸⁶. À ce titre, il ne participe pas aux réunions de son ancien groupe, ne participe pas aux déjeuners avec les membres du gouvernement ou d'autres parlementaires et ne prend pas position publiquement sur les questions examinées par la chambre⁸⁷. Marcel Prelot associait le rôle du *Speaker* à celle d'un président-arbitre⁸⁸, dont l'intervention se limite à l'interprétation et l'application des *Standing Orders*⁸⁹. Par ailleurs, chacune de ses interprétations constituent autant de précédents qui contribueront à forger le droit parlementaire britannique. En outre, la neutralité politique du *Speaker* est garantie par son mode d'élection,⁹⁰ celle-ci résulte d'un « *commun accord* »⁹¹ entre les partis, qui n'hésitent pas à élire un membre de la chambre connu pour son expérience parlementaire, fut-il du parti adverse. A titre d'exemples, l'actuel *Speaker*, Lindsay Hoyle, tout comme Betty Boothroyd, élue en 1992, tous deux issus du Parti travailliste, accédèrent à cette fonction alors même que la Chambre des communes était dominée par une majorité conservatrice. À l'inverse, John Bercow, membre du Parti conservateur, fut élu *Speaker* en 2009, à la fin de l'ère *New Labour*⁹². Ainsi, le *Speaker* peut ainsi provenir tant de la majorité que de l'opposition, et demeure en poste tant qu'il n'a pas décidé d'y mettre un terme. En somme, il est d'usage que l'ensemble des partis s'accordent à ne pas présenter de candidat face au *Speaker* lorsqu'il sollicite sa réélection. Aux élections générales de 2024, seuls les Verts, le *English Constitution Party* et la coalition d'extrême gauche (*Trade Unionist and socialist Party*) avait opposé des candidats à Lindsay Hoyle au sein de sa circonscription⁹³. La désignation du *Speaker* intervient au cours de la première législature, à la suite d'un message écrit du roi reçu par les parlementaires. Lorsque le *Speaker* sortant se présente, les MPs doivent se prononcer sur une motion présentée sur forme de question fermée « *Est-ce que X doit prendre la présidence de la chambre en tant que Speaker ?* »⁹⁴ Les députés votent alors en division au scrutin public. Par convention, le *Speaker* sortant est réélu. A

⁸⁶ UK Parliament, "The Speaker, impartiality and procedural reform", October 2016. Disponible en ligne : <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/offices-and-ceremonies/overview/the-speaker/procedures-and-impartiality/>

⁸⁷ Entretien du 6 mars avec le Professeur Aurélien Antoine.

⁸⁸ PRELOT.M, Droit parlementaire, fascicule II, *Le Parlement*, op.cit, p.38.

⁸⁹ HUBERT MARICOURT. O, « Un nouveau speaker pour la Chambre des Communes » *Pouvoirs*, 2001/2 n° 97, p.131-138

⁹⁰ SO no 11.

⁹¹ AVRIL. P et GICQUEL.J-E, Lexique de droit constitutionnel, Paris, PUF, coll. Que sais-je?, 2016, p. 116

⁹² ANTOINE.A, *Droit constitutionnel britannique*, op.cit, p.171

⁹³ BBC News, Chorley results, general election 2024 "Speaker of the House wins", disponible en ligne : <https://www.bbc.com/news/election/2024/uk/constituencies/E14001170>

⁹⁴ UK Parliament, Election of the Speaker, disponible en ligne : <https://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/speaker-and-the-chamber/election-of-speaker/>

l'inverse, si le *Speaker* sortant ne se présente pas, un vote à bulletin secret prend place. Tout *MP* peut devenir *Speaker* mais chaque candidat doit soumettre une déclaration de candidature trans-partisane appuyée par 12 à 15 parlementaires⁹⁵. Il est en outre impératif que la personnalité choisie n'ait jamais exercé de fonction ministérielle, et *a fortiori* celle de Premier ministre. Le *Speaker* est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si elle n'est pas atteinte dès le premier tour, les candidats ayant réunis moins de 5% des suffrages sont écartés. Une fois élu, le nouveau *Speaker* est symboliquement escorté par ses pairs jusqu'au fauteuil de la présidence sous les applaudissements⁹⁶. En acceptant de mettre temporairement de côté ses engagements partisans, le *Speaker* se place au-dessus des clivages et renforce dès lors son autorité et sa légitimité au sein de la Chambre. Cette hauteur, lui permet de se voir confier d'importants pouvoirs discrétionnaires, notamment pour assurer la direction et la police des débats. Ainsi, le *Speaker* distribue et reprend la parole à tout parlementaire qui en abuse⁹⁷, il peut rappeler les députés à l'ordre, « *to call the House to order* »⁹⁸. Si un député adopte un comportement jugé inacceptable, le *Speaker* peut l'exclure de la séance pour le reste de la journée⁹⁹, notamment s'il considère que ses propos ou son attitude sont considérés comme « *unparliamentary* »¹⁰⁰. Ainsi, le *Speaker* est la seule autorité disciplinaire au sein du Parlement. Il décide seul des mesures disciplinaires qu'il souhaite prendre à l'encontre des parlementaires qui troubleraient la séance. Ses décisions ne sont jamais remises en cause, car il incarne une neutralité politique qui garantit l'impartialité de ses interventions¹⁰¹. Enfin, depuis 1919, il exerce un large pouvoir d'appréciation de recevabilité des amendements parlementaires. A ce titre, il peut « sauter » certains d'entre eux pour ne retenir que ceux qui sont les plus représentatifs des diverses opinions exprimées au cours du débat, conformément à la procédure dite du « kangourou ».¹⁰² Toutefois, l'étendue de ses prérogatives et leur caractère discrétionnaire, sont rendus possibles par la confiance accordée par les Communes¹⁰³ au *Speaker*, qui, en exerçant ses fonctions avec une totale impartialité veille à la protection des

⁹⁵ SO n°1B

⁹⁶ ANTOINE.A, *Droit constitutionnel britannique*, p.171

⁹⁷ SO no 34

⁹⁸SO no 42.

⁹⁹ SO no 43

¹⁰⁰ SO no 35

¹⁰¹ Entretien réalisé avec Aurélien Antoine le 6 mars 2025.

¹⁰² Entretien réalisé avec Chloe Geynet Dussauze le 7 mars 2025.

¹⁰³ SO no 35. Voir également : GEYNET-DUSSAUZE.C, *L'obstruction parlementaire sous la Ve République: étude de droit constitutionnel*, op.cit, p.465.

droits des parlementaires. Le Speaker est ainsi le gardien des prérogatives de la Chambre et veille à protéger ses prérogatives, notamment en matière de contrôle de l'Exécutif.

2. Le Speaker, un représentant de la chambre face à l'Exécutif

En outre, en se plaçant au-dessus des clivages partisans, le *Speaker* est en mesure de représenter la Chambre dans son intégralité et d'en garantir la protection notamment dans ses rapports avec l'Exécutif. Toutefois, ce rôle d'arbitre institutionnel prend une acuité particulière en période de troubles politiques et institutionnels¹⁰⁴. Ainsi, c'est à l'occasion de la crise politique liée au Brexit que le *Speaker* s'est fait le porte-parole des droits des Communes, en veillant à ce que le gouvernement reste soumis au contrôle effectif de la Chambre¹⁰⁵. A titre d'exemples, le *Speaker* Bercow a rétabli la pratique des *urgent questions*¹⁰⁶. Ce type de questions orales permet à un parlementaire de lui soumettre une question considérée comme « urgente ». Si cette question est jugée recevable par le *Speaker*, le gouvernement est alors tenu d'y répondre. Les ministres concernés sont également tenus de répondre aux interventions complémentaires formulées par d'autres députés, qu'ils appartiennent à l'opposition ou aux bancs arrière de la majorité¹⁰⁷. Ainsi, par le développement de cette pratique, le *Speaker* s'est fait le porte-parole des Communes, en permettant à tous les parlementaires, indépendamment de leur appartenance politique, d'interroger le gouvernement sur des sujets politiques d'importance. L'appréciation du caractère « urgent » d'une question est laissée à la discrétion du *Speaker*. Ainsi, a-t-il pu considérer que certaines questions d'ordre international, telles que la situation humanitaire à Gaza¹⁰⁸, justifiaient un traitement en urgence, tout comme des questions d'envergure nationale, à l'instar de celle portant sur le scandale du système informatique Horizon de la Poste britannique.¹⁰⁹ En somme, le *Speaker* a également contribué à renforcer la pratique des débats d'urgence, permettant à la Chambre des communes de débattre de questions jugées particulièrement importantes. Pour solliciter un tel débat, un député doit présenter oralement sa demande au *Speaker* au cours d'une intervention de trois minutes. Il revient ensuite au *Speaker* d'apprécier l'opportunité de soumettre cette demande à la Chambre. Si tel est le cas, les députés

¹⁰⁴ GUIGUE.A, « L'intervention du *Speaker* dans les débats portant sur le Brexit : de la sélection des amendements à l'interdiction des votes répétés sur une question identique à la Chambre des communes », *JP Blog*, 15 avril 2019, en ligne <http://blog.juspoliticum.com/>

¹⁰⁵ CONNIL. D, "Le Brexit au Royaume-Uni : vers une évolution du rôle du *Speaker* à la Chambre des Communes?", *Revue Française de Civilisation Britannique*, 2022. Disponible en ligne : <https://doi.org/10.4000/rfcb.9203>

¹⁰⁶ SO 21a

¹⁰⁷ *Ibid*

¹⁰⁸ Urgent question du 8 janvier 2024.

¹⁰⁹ Urgent question du 10 Janvier 2024.

doivent se prononcer par un vote sur la tenue du débat. Ces débats d'urgence portent généralement sur des sujets bénéficiant d'un large consensus au sein de la Chambre. Toutefois, ces débats ne sont pas contraignants pour le gouvernement qui n'a pas obligation d'agir en conséquence. En développant la pratique des *emergency debates*, le *Speaker* a ainsi permis à la Chambre de s'émanciper partiellement de la tutelle de l'Exécutif en influant sur la maîtrise de l'agenda parlementaire. Enfin, le *Speaker* de la Chambre des Communes a également joué un rôle déterminant dans la garantie du respect du principe de sincérité du vote parlementaire. En effet, au cours de l'année 2018, le gouvernement Conservateur de Theresa May avait indiqué aux parlementaires que l'accord de retrait conclu entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne le 25 novembre 2018, serait débattu et voté par les Communes avant le 29 mars 2019 à minuit. Cette promesse fut consacrée par l'article 13 de l'*European Union Withdrawal Act 2018* qui consacre le fait que les députés seraient invités à voter sur le texte au cours d'un vote significatif (*Meaningful act*¹¹⁰). Or, depuis les élections générales de 2017, la Chambre des Communes était divisée sur la question du Brexit, traversant les lignes partisans traditionnelles et paralysant toute tentative de consensus. Le 15 janvier 2019, un premier vote sur l'accord fut massivement rejeté. Le 12 mars, une seconde version légèrement amendée connut le même sort, repoussée par 391 voix contre 242. Quelques jours plus tard, le gouvernement de Theresa May intenta de soumettre à nouveau le texte au vote. Toutefois, le *Speaker*, John Bercow s'y opposa. Il rappela une convention admise en 1604 selon laquelle : « Une question qui a déjà été soumise à la Chambre, et pour laquelle un vote positif ou négatif a été émis, ne peut être soumise à nouveau vote et doit être considérée comme ayant été décidée par la Chambre¹¹¹ ». Il affirma alors que le texte déposé par le gouvernement compromettait la sincérité et la souveraineté du vote parlementaire. Dès lors, le texte ne pouvait pas être discuté ni voté sans modification substantielle¹¹². Le *Speaker* a ainsi précisé le sens qu'il convient de donner à l'impartialité présidentielle, elle ne se limite pas à l'absence de parti pris dans la conduite des débats, mais implique plus largement la protection de toute l'institution parlementaire.

¹¹⁰ ANTOINE.A, « Le Bréxit, une histoire anglaise », Les sens du droit Essai, Dalloz, 2020, p.340-348.

¹¹¹ Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, Londres, LexisNexis, 2011, p. 397.

¹¹² *Ibid*

Si le *Speaker* de la chambre des représentants des Etats-Unis porte le même titre que son homologue britannique, sa présidence se distingue par l'orientation générale qu'il donne à sa fonction. Apparu au XVIII^e siècle sous l'impulsion des pères fondateurs qui transposèrent le modèle britannique, la figure du *Speaker* a ensuite été adaptée au contexte institutionnel¹¹³ américain, caractérisé par un système bipartisan et une séparation stricte des pouvoirs¹¹⁴. Ce dernier est aujourd'hui associé à un président-partisan¹¹⁵ puisqu'il joue un double rôle : il est le chef du parti majoritaire à la Chambre et celui qui organise son fonctionnement interne.

B- Un président-partisan¹¹⁶ à Washington

Le règlement de la Chambre des représentants n'est pas figé. L'adoption des *House Rules*, qui régissent son organisation et son fonctionnement, font l'objet d'intenses négociations entre les partis et leur *caucus* en marge de l'ouverture de chaque législature. La désignation du *Speaker* et ses prérogatives y sont également négociées et l'accession au perchoir est donc conditionnée par un compromis politique (1). Au sein de la chambre le *Speaker* joue donc un double rôle : il est à la fois le représentant de son parti et de l'institution. Cette politisation du rôle du *Speaker* découle ainsi de la logique institutionnelle propre au système américain, marquée par une séparation stricte des pouvoirs (2).

1. Une accession au perchoir conditionnée par un compromis politique

L'élection du *Speaker* constitue l'acte inaugural de chaque législature de la Chambre des représentants. Elle prend ainsi place tous les deux ans à la suite des élections de mi-mandat. Aux États-Unis, le système de partis est bipartisan¹¹⁷. Ainsi, généralement seuls deux partis siègent à la Chambre des représentants : le Parti Démocrate et le Parti Républicain. En théorie, l'un des deux partis est majoritaire à la Chambre, ce qui lui permet de faire élire son *leader* comme *Speaker*. Toutefois, chaque parti est traversé par des courants idéologiques pluriels, allant de franges modérées aux plus radicales, de sorte que la désignation du *Speaker* résulte

¹¹³ BERGOUIGNOUS.G, « La présidence des assemblées parlementaires nationales. Étude comparative mondiale », *op.cit*, p.11.

¹¹⁴ THUMEREL I., TOULEMONDE G., « L'essentiel des principes fondamentaux de droit constitutionnel », Gualino, coll. « Les Carrés Rouge », 12^e éd., 2024, p.86-92.

¹¹⁵ DAUDET Y, La Présidence des assemblées parlementaires françaises, *op.cit*, p.27

¹¹⁶PRELOT.M, Droit parlementaire français *op.cit*, p.38.

¹¹⁷ THUMEREL I., TOULEMONDE G., « L'essentiel des principes fondamentaux de droit constitutionnel », *op.cit*, p.86.

fréquemment d'un compromis interne entre ces différentes factions (*partisan caucus*)¹¹⁸. En effet, les membres de chaque parti se réunissent à huit clos pour désigner un candidat capable de rassembler leur camp ce qui suppose souvent des concessions sur certaines revendications internes. L'élection se déroule par scrutin public garantissant le caractère politique de l'élection¹¹⁹. Tant qu'aucun candidat n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés, le scrutin est reconduit autant de fois que nécessaire. Deux hypothèses principales peuvent expliquer la multiplication des tours : soit l'émergence d'un tiers parti empêche la formation d'une majorité, soit l'absence de discipline au sein du parti majoritaire compromet l'élection du candidat dès le premier tour¹²⁰. Cette dernière hypothèse est d'autant plus importante que la polarisation de la vie politique tend à s'accroître, renforçant le poids des factions les plus radicales au sein des partis. Le candidat au poste de *Speaker* est alors contraint de négocier avec ces factions pour espérer rallier une majorité. Ainsi, en janvier 2023, l'élection du *Speaker* Kevin McCarthy fut extrêmement disputée. Le *Speaker* fut élu après quinze tours de scrutin, en raison du refus initial du Freedom Caucus, de soutenir sa candidature. Le ralliement du caucus ne fut acquis qu'à la suite de concessions du candidat, portant notamment sur la répartition des postes de commissions et sur les modalités de destitution du *Speaker*¹²¹. Une fois élu, le *Speaker* est confronté à une double injonction contradictoire. En sa qualité de président de séance, il lui revient de garantir le respect impartial du règlement, à ce titre, il est d'usage qu'il s'abstienne de voter, sauf en cas de partage des voix¹²². Toutefois, il est également le représentant de sa formation politique au sein de la Chambre, il a pour fonction de servir les intérêts de la majorité et d'user de ses prérogatives en faveur de celle-ci¹²³. Ainsi, le *Speaker* dispose d'un ensemble d'instruments lui permettant d'exercer une influence déterminante sur le fonctionnement interne de la Chambre des représentants. Il fixe l'agenda législatif de la chambre (*agenda-setting*). Il détermine le calendrier des travaux parlementaires, ce qui lui permet d'orienter, d'accélérer, ralentir, voire entraver l'examen des textes. En somme, il désigne les présidents des commissions permanentes et des sous-commissions, notamment celle de la *Rules Committee*. Depuis le milieu des années 1970, la composition de cette commission relève directement de son autorité. Il lui est ainsi loisible de n'y nommer que des membres de sa

¹¹⁸ Entretien réalisé avec Margaux Bouaziz, le 2 mai 2025.

¹¹⁹ SOUBEYROL.J, Le Président de l'Assemblée nationale, RD pub., 72(3), mai-juin 1956, p.528

¹²⁰ BOUAZIZ. M, « Kevin McCarthy élu speaker de la Chambre des représentants des États-Unis: une élection historique », Le Club des Juristes, 26 janvier 2023. Disponible en ligne : <https://www.leclubdesjuristes.com/international/kevin-mccarthy-elu-speaker-de-la-chambre-des-representants-des-etats-unis-une-election-historique-517/>

¹²¹ *Ibid*

¹²² Entretien réalisé avec Margaux Bouaziz, *op.cit.*

¹²³ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, *op. cit.*, p.26-28

majorité, lesquels définissent, selon ses orientations, les conditions de discussion des textes majeurs. Les résolutions qu'ils proposent, permettent non seulement de fixer la durée d'examen des textes, mais encore d'écarter les motions de procédure et de limiter drastiquement l'exercice du droit d'amendement.¹²⁴ L'issue des projets de loi les plus sensibles dépend ainsi largement de ces décisions préalables. Ce pouvoir de nomination revêt une importance stratégique, dans la mesure où il lui permet d'influencer les travaux parlementaires. En outre, ces commissions peuvent également initier des commissions d'enquête, et peuvent aboutir, lorsque les faits jugés sont suffisamment graves à l'ouverture de la procédure de destitution du président¹²⁵(*Impeachment*). Ainsi, sous la présidence de Nancy Pelosi, deux procédures de destitution du président Donald Trump avait été lancées¹²⁶.

2. Une politisation du Speaker propre à la logique institutionnelle américaine

La politisation du *Speaker* de la Chambre des représentants découle essentiellement de la structure institutionnelle des États-Unis et s'avère indispensable au bon fonctionnement des institutions. La Constitution américaine repose sur une séparation dite « stricte » des pouvoirs, qui implique une interaction constante entre les différentes branches du gouvernement, que ce soit dans un objectif de collaboration ou d'entrave mutuelle (*checks and balances*). Ainsi, chaque pouvoir dispose des prérogatives constitutionnelles lui permettant, d'une part, d'intervenir dans le domaine d'un autre organe et, d'autre part, de se prémunir contre toute tentative d'empiètement¹²⁷. A ce titre, le rôle du *Speaker* varie sensiblement selon la configuration politique entre les deux branches. En période d'alignement entre l'Exécutif et la Chambre des représentants (*unified government*), le *Speaker* devient le relais politique de la présidence au sein de la Chambre et œuvre à la mise en œuvre de l'agenda présidentiel¹²⁸. Ainsi, lors du premier mandat présidentiel de Barack Obama, le *Speaker* Nancy Pelosi joua un rôle central dans la mise en œuvre de l'agenda politique du Président, en contribuant à l'adoption

¹²⁴ MAUGUIN HELGESON.M, « L'adoption de la loi relative à la réforme de la santé par le Congrès américain. Décryptage d'une bataille politique et procédurale », RFDC, n° 91, 2012, p. 641- 662

¹²⁵ L'Article I, Section 2, Clause 5, accorde le pouvoir exclusif de mise en accusation à la Chambre des représentants, par un vote à la majorité de ses membres.

¹²⁶PALLAS M.C., « Affaire Mayorkas : l'impeachment est-il devenu un outil politique comme les autres ? », *Jus Politicum*, JP Blog, 22 avril 2024. Disponible en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2024/04/22/affaire-mayorkas-limpeachment-est-il-devenu-un-outil-politique-comme-les-autres%E2%80%89par-marie-celine-pallas/>

¹²⁷ THUMEREL I., TOULEMONDE G., « L'essentiel des principes fondamentaux de droit constitutionnel », *op.cit.*, p.84-85.

¹²⁸ VERGNIOLE DE CHANTAL. F, « La chambre basse est-elle rationalisée ? », in *L'impossible Présidence impériale*, CNRS Éditions, 2016. Disponible en ligne : <https://doi.org/10.4000/books.editions-cnrs.13459>

de plusieurs réformes majeures telles que plan de relance économique de 2009 *American Recovery and Reinvestment Act*, ou encore la refonte du système de santé en 2010, *Health Care and Education Reconciliation Act*. A *contrario*, en période de « cohabitation », il exerce pleinement son rôle de contre-pouvoir, en veillant à ce que le pouvoir législatif conserve son autorité constitutionnelle et puisse contrôler efficacement le pouvoir de la présidence¹²⁹. Il peut ainsi bloquer l'adoption de certaines mesures en usant de son contrôle sur l'agenda parlementaire. Ainsi, lors du premier mandat de Donald Trump, le *Speaker* Nancy Pelosi s'opposa fermement au projet d'élargissement du mur à la frontière mexicaine. Elle refusa d'engager le vote sur le budget fédéral tant que le financement du chantier y figurait. Cette stratégie entraîna un blocage institutionnel d'un mois, un *shutdown*, au terme duquel l'Exécutif fut contraint de retirer le projet du texte budgétaire¹³⁰. Dès lors, le fonctionnement de la Chambre des représentants confère au *Speaker* une position hautement stratégique. Son pouvoir de nomination au sein des commissions, sa mainmise sur la Rules Committee, ainsi que son rôle structurant dans l'organisation des débats en séance plénière, font de lui le véritable chef d'orchestre de l'institution. En fonction de l'alignement politique entre la majorité parlementaire et l'exécutif, il est en mesure soit de faciliter l'adoption de l'agenda présidentiel, soit, au contraire, d'en entraver la mise en œuvre en contrôlant les textes soumis au vote. Le *Speaker* peut ainsi soutenir activement ou s'opposer frontalement aux orientations politiques du président.

Conclusion paragraphe II :

L'étude des présidences de chambre basse nous permet de dresser un premier constat : l'exigence d'impartialité du président d'une assemblée parlementaire constituée, dans de nombreux régimes, un principe fondamental, garant du bon déroulement des travaux législatifs et de la protection des droits des parlementaires. Toutefois, la portée de cette exigence varie sensiblement selon les traditions parlementaires. Dans certains systèmes, elle impose une stricte neutralité, tandis que dans d'autres, elle coexiste avec un engagement partisan assumé. La fonction du président d'assemblée peut ainsi osciller entre un arbitre politiquement neutre et celle d'un acteur politique, plus ou moins engagé. Les pouvoirs qui lui sont confiés varient également, selon les pays et le degré de politisation du Président. Ainsi, l'impartialité du président de chambre basse ne peut donc être appréhendée qu'à l'aune du cadre institutionnel qui la façonne.

¹²⁹ *Ibid*

¹³⁰ Le Monde, « Shutdown : Trump essuie le plus cinglant revers de sa présidence », 26 janvier 2019.

Section II : Le Manquement au principe d'impartialité présidentielle, un fondement possible de révocation du président ?

L'exigence d'impartialité portée au président de Chambre varie selon les traditions parlementaires. Ainsi, la fonction du président d'assemblée peut varier, oscillant entre celle d'un arbitre politiquement neutre et celle d'un acteur politique, plus ou moins engagé. Les pouvoirs qui lui sont confiés varient également, selon les pays et le degré de politisation du Président. Dès lors, il semble légitime d'associer l'exercice de son pouvoir à une forme de responsabilité, impliquant alors la possibilité de sa révocation. Si cette possibilité est envisagée au Royaume-Uni et aux Etats-Unis (§1), elle reste impensée en France (§2).

§1- La révocation des Speakers

L'élection du président de la chambre basse repose, dans tous les parlements, sur un échange de confiance entre les députés et celui qu'ils choisissent pour présider leurs travaux. Cette confiance initiale constitue le fondement de sa légitimité et fonde son autorité dans la conduite des débats. Cependant, le président peut perdre la confiance de ses pairs en cours de mandat. Dès lors, dans certains systèmes, les parlementaires disposent alors de mécanismes pour engager la responsabilité du président. Au Royaume-Uni, les députés peuvent déposer en séance une motion de défiance à l'encontre du *Speaker* (A) lorsqu'ils estiment qu'il a failli à son devoir de neutralité. Aux Etats-Unis, les parlementaires ont quant à eux la possibilité de destituer le Speaker au travers d'une « motion to vacate the chair » (B). Toutefois, l'engagement de la responsabilité du Speaker ne répond pas aux mêmes logiques ni aux mêmes motifs selon les systèmes, reflétant des conceptions divergentes du rôle et du statut de la présidence parlementaire.

A- La responsabilité du Speaker britannique devant ses pairs

Le règlement de la Chambre des Communes ne prévoit pas de procédure formelle dévolue à la destitution du *Speaker*, ce dernier mettant fin à son office par démission ou survenance d'un décès¹³¹. Toutefois, le Traité d'Erskine May décrit l'impartialité du Speaker comme une « *condition indispensable au bon déroulement des procédures* »¹³². Ainsi, en cas de manquement à l'exigence d'impartialité du *Speaker*, les parlementaires ont la possibilité d'engager sa responsabilité politique (1). Par ailleurs, le Speaker demeure du point de vue statutaire, un *primus inter pares* et peut à ce titre faire l'objet d'une procédure d'exclusion pour atteinte aux standards de la chambre (2).

¹³¹ Erskine May, partie I, chapitre 8, paragraphe 8.22

¹³² Erskine May, partie I, chapitre 4, paragraphe 4.23

1. L'engagement de la responsabilité politique du Speaker

L'autorité et l'impartialité constituent les principales qualités requises d'un *Speaker*. Investi de la confiance de la chambre lors de son élection, il est tenu à une stricte impartialité dans la conduite des débats¹³³. Toute atteinte à ce principe d'impartialité constitue une rupture grave du pacte de confiance le liant à l'assemblée, justifiant ainsi la mise en cause de sa responsabilité politique. À cette fin, les parlementaires disposent de la possibilité de déposer une motion de défiance « *motion of no confidence* », instrument par lequel ils peuvent, en cas d'adoption, contraindre le *Speaker* à quitter ses fonctions¹³⁴. Cette démission entraîne alors l'organisation d'une nouvelle élection pour pourvoir la présidence vacante. En revanche, si la motion n'est pas adoptée, elle n'en demeure pas moins un signal politique fort susceptible de fragiliser durablement l'autorité du *Speaker*. Ainsi, le 21 février 2024, à l'occasion des débats parlementaires relatifs à la reprise du conflit israélo-palestinien, 95 députés issus du Parti conservateur ont mis en cause la responsabilité du *Speaker*, l'accusant d'avoir manqué à l'obligation de neutralité inhérente à sa fonction¹³⁵. Le *Speaker* a été accusé d'avoir pris parti pour sa propre formation politique, en l'occurrence le parti travailliste, en laissant le dépôt d'une motion appelant à un « *cessez-le-feu humanitaire immédiat* » à Gaza¹³⁶. Si en l'espèce la motion n'avait aucune chance d'aboutir au regard de la faiblesse du poids politique du vote et de l'accusation, elle n'en constitue pas moins une forme de pression politique à l'égard du *Speaker*. Outre la motion de défiance, qui ne peut être engagée que dans le cadre d'un débat parlementaire, il est d'usage que lorsqu'un *Speaker* commet un manquement jugé incompatible avec l'exercice de ses fonctions, il soit contraint à la démission sous la pression conjuguée des parlementaires et des médias¹³⁷. Ainsi, en 2009, le *Speaker* Michael Martin, fut poussé vers la sortie en raison du scandale des notes de frais des députés britanniques.¹³⁸ En sa qualité de président du comité des estimations, le *Speaker* était chargé de veiller à l'application du régime des allocations pour frais de subsistance (ACA)¹³⁹, il portait une responsabilité directe dans ces dérives, ce qui constituait une faute politique. Après plusieurs appels publics à sa démission,

¹³³ RICHARD.K, "The election of a Speaker", House of Commons, Briefing Paper n°05074, 2020, p.29

¹³⁴ NORTON.L, "A motion of No confidence in the Speaker...", *The Norton View*, 25 février. Disponible en ligne : <https://nortonview.wordpress.com/2024/02/25/a-motion-of-no-confidence-in-the-speaker>

¹³⁵ *Ibid*

¹³⁶ UK Parliament, "No Confidence in the Speaker – Early Day Motion 412," tabled on 21 February 2024.

¹³⁷ Entretien du 6 mars avec le Professeur Aurélien Antoine.

¹³⁸ ASTIE.P, BREILLAT.D, LAGEOT.C, Repères étrangers (1er avril – 30 juin 2009), *Pouvoirs*, 131(4), p.163-177. <https://doi.org/10.3917/pouv.131.0163>

¹³⁹ ROYNIER C., « La résolution du scandale des notes de frais des MPs au Royaume-Uni ou les bienfaits de la morale constitutionnelle », Jus Politicum, JP Blog, 20 mars 2017. Disponible en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2017/03/20/la-resolution-du-scandale-des-notes-de-frais-des-mps-au-royaume-uni-ou-les-bienfaits-de-la-morale-constitutionnelle/>

Michael Martin a fini par céder à la pression politique en remettant sa démission. L'intensité de cette pression rendait désormais impossible l'exercice de ses fonctions de *Speaker*.

2. La possibilité d'exclure le *Speaker* de la chambre

En outre, le *Speaker* de la Chambre des communes demeure, d'un point de vue statutaire, un député comme un autre. À ce titre, la Chambre peut décider de l'exclure en cas d'atteinte aux standards¹⁴⁰. Si cette notion n'est pas définie par le règlement, c'est qu'en vertu de la souveraineté de la Chambre, elle est la seule à pouvoir apprécier ce qui constitue une telle atteinte¹⁴¹. A titre d'exemple, en 1695, Sir John Trevor, alors *Speaker* de la Chambre des communes, fut reconnu coupable d'avoir accepté un pot-de-vin de 1 000 guinées de la part de la *City of London Corporation*¹⁴². Cette somme lui avait été versée pour faciliter l'adoption d'un projet de loi visant à soulager les orphelins de la ville, notamment en renouvelant les droits sur le charbon et le vin. Ce comportement fut qualifié comme une infraction grave aux principes éthiques du Parlement (*high crime and misdemeanour*¹⁴³). Le 7 mars 1695, la Chambre des communes déclara Trevor coupable de corruption et fut alors exclu de la chambre. Par ailleurs, en vertu de ce même principe de souveraineté du Parlement ainsi que du mécanisme d'autorégulation des *Standing Orders*, la Chambre des communes dispose de la capacité de destituer le *Speaker* si une situation l'exige. Cette possibilité s'inscrit dans la tradition constitutionnelle britannique selon laquelle le Parlement conserve un contrôle absolu sur son propre fonctionnement et sur la discipline de ses membres, y compris ceux investis de fonctions institutionnelles élevées. A l'instar de beaucoup de domaines en droit britannique, l'encadrement de procédures par le droit n'intervient que s'il existe un besoin impérieux d'y recourir. Or, le peu de cas historiques rend la nécessité d'un énoncé prescriptif inutile¹⁴⁴.

Contrairement au règlement de la Chambre des communes, qui ne prévoit aucune procédure formelle de destitution du *Speaker*, celui de la Chambre des représentants des Etats-Unis permet aux parlementaires de déposer une motion de destitution du Président, « *motion to vacate the chair* »¹⁴⁵

¹⁴⁰ Entretien réalisé avec Aurélien Antoine, *op.cit.*

¹⁴¹ Erskine May, chapitre 11, paragraphe 11:33

¹⁴² ELLIS.K, "Trevor, Sir John (1637-1717)", of Clement's Lane, Westminster, The History of Parliament, the House of Commons 1690-1715, ed. D. Hayton, E. Cruickshanks, S. Handley, 2002.

¹⁴³ Ibid

¹⁴⁴ Entretien réalisé avec Aurélien Antoine, *op.cit.*

¹⁴⁵ Jefferson's Manual, § 2 Grey 186; 5 Grey 134

B- Une destitution à l'américaine

La Constitution des États-Unis reste silencieuse quant aux conditions de révocation du président de la Chambre des représentants. La seule mention explicite de cette fonction figure à l'article I, section 2, qui dispose que « The House of Representatives shall choose their *Speaker* », sans autre précision quant à la durée du mandat, aux conditions de maintien en fonction, ou aux modalités de destitution. Ce vide constitutionnel est partiellement comblé par le *Jefferson's Manual*, recueil de règles parlementaires rédigé par Thomas Jefferson durant son mandat de vice-président, qui prévoit que « le *Speaker* peut être révoqué à la volonté de la Chambre, et un *Speaker pro tempore* peut être désigné ¹⁴⁶ ». A chaque début de législature, la désignation du *Speaker* et les modalités de sa destitution font l'objet d'intenses négociations entre les partis et leurs différents caucus. Le choix du président de la Chambre résulte alors d'un compromis interne entre les diverses sensibilités politiques du parti majoritaire¹⁴⁷. En théorie, une motion de destitution a peu de chances d'aboutir, dans la mesure où le *Speaker* est censé bénéficier du soutien de sa propre majorité. Cependant, la polarisation croissante de la vie politique américaine, combinée à l'influence de plus en plus marquée des caucus au sein des partis, a profondément modifié cet équilibre. Ces évolutions rendent aujourd'hui la procédure de destitution plus envisageable qu'elle ne l'était historiquement. Lorsque la motion est adoptée, le *Speaker* est immédiatement contraint de quitter ses fonctions (1). En revanche, si elle est rejetée, elle constitue un signal politique fort, exerçant une pression directe sur le titulaire de la fonction (2).

1. Une obligation juridique

Historiquement, la révocation du *Speaker* de la Chambre des représentants des États-Unis constitue une procédure exceptionnelle, en raison de ses conséquences potentiellement déstabilisatrices pour l'équilibre interne de la majorité parlementaire. La « *motion to vacate the chair* », qui permet de destituer le *Speaker*, engage directement sa responsabilité politique et juridique. Son adoption entraîne *ipso facto* la cessation immédiate de ses fonctions et son remplacement par un *Speaker pro tempore*¹⁴⁸, dans l'attente de l'élection d'un successeur. En théorie, le parti majoritaire, dont est issu le *Speaker*, n'a guère intérêt à recourir à une telle procédure, celle-ci pouvant ouvrir la voie à l'élection d'un président issu du camp adverse,

¹⁴⁶ *Ibid*

¹⁴⁷ Entretien réalisé le 2 mai avec Margaux Bouaziz

¹⁴⁸ *Ibid*

modifiant ainsi l'orientation politique de la Chambre¹⁴⁹. Consciente de ce risque, la majorité Démocrate menée par Nancy Pelosi avait, en 2019, modifié le règlement intérieur afin de conditionner son dépôt à l'accord préalable d'un « caucus ou une conférence de parti »¹⁵⁰. Cet encadrement a toutefois été profondément remis en cause en 2023, à l'occasion de l'élection de Kevin McCarthy à la présidence de la Chambre. Pour obtenir le soutien de l'aile radicale du Parti républicain, notamment des membres du *Freedom Caucus* proches du mouvement *Make America Great Again* (MAGA), McCarthy a accepté de revenir à la version antérieure du règlement, rétablissant la possibilité pour n'importe quel membre de la Chambre de soumettre une motion de destitution¹⁵¹. Son élection, acquise de justesse après de nombreuses concessions, l'exposait dès lors à une menace permanente de révocation. Ainsi, le 2 octobre 2023, le représentant républicain de Floride, Matt Gaetz, chef de file du Freedom Caucus, a déposé une motion visant à destituer Kevin McCarthy de son poste. Cette initiative faisait suite à la décision de McCarthy de coopérer avec les démocrates pour faire adopter une loi de finances provisoire évitant un blocage institutionnel. Ce compromis fut alors interprété par plusieurs élus conservateurs comme une trahison des engagements pris envers leur électorat, précipitant ainsi sa destitution¹⁵². Dès lors, la destitution du Speaker semble s'inscrire dans une logique de réajustement interne aux partis, reflétant l'évolution des rapports de force entre les différents caucus. Si cette procédure demeurait jusqu'alors exceptionnelle, elle tend désormais à devenir une réalité politique plus envisageable, sous l'effet de la polarisation de la vie politique américaine.

¹⁴⁹ Entretien avec Margaux Bouaziz, *op.cit.*

¹⁵⁰ House Rules Changes Affecting Floor Proceedings in the 118th Congress (2023-2024), Congressional Research Service, 30 mars 2023.

¹⁵¹ BOUAZIZ, M., « Kevin McCarthy élu speaker de la Chambre des représentants des États-Unis : une élection historique », *op.cit.*

¹⁵² Entretien avec Margaux Bouaziz, *op.cit.*

2. Une pression politique

L'adoption effective d'une motion de destitution du *Speaker* constitue assurément une singularité dans l'histoire parlementaire américaine¹⁵³. Toutefois, les tentatives infructueuses qui ont jalonné cette histoire traduisent la volonté de leurs auteurs d'exercer une pression politique considérable sur le *Speaker*, affaiblissant ainsi son autorité et rendant les conditions de sa présidence particulièrement difficile. A titre d'exemple, le 28 juillet 2015, le *Speaker* John Boehner, fut l'objet d'une motion de destitution¹⁵⁴ initiée par le député Mark Meadows, membre de son parti politique. Bien que la Chambre n'ait jamais voté sur cette résolution, celle-ci a néanmoins eu des conséquences politiques importantes, dans la mesure où elle traduisait un mécontentement croissant à l'égard de John Boehner parmi les élus conservateurs, notamment au sein du caucus « House Freedom », qui représente l'aile la plus à droite du parti républicain. Le dépôt de cette motion contribua à l'érosion progressive de l'autorité de Boehner, de plus en plus isolé face à la fronde de l'aile droite de son propre camp, et entravé dans sa capacité à conduire l'agenda législatif. Sa présidence désormais fragilisée, il annonça sa démission le 25 septembre 2015 cédant aux pressions internes de son parti politique¹⁵⁵.

La motion de destitution du *Speaker* de la Chambre des représentants s'apparente moins à une procédure de sanction formelle qu'à un mécanisme de régulation politique au sein même de la majorité parlementaire. Elle offre aux factions dissidentes la possibilité de remettre en cause la confiance initialement accordée au chef de leur camp, notamment lorsque ce dernier ne respecte pas les termes des compromis ayant permis son élection. À ce titre, la motion de destitution constitue une arme de contestation interne. Son objectif n'est pas nécessairement de provoquer l'éviction immédiate du président, mais plutôt d'exercer une pression politique directe, à même de susciter des ajustements dans la ligne politique présentée par le parti.¹⁵⁶

¹⁵³ United States House of representatives, History, Art and Archives, « A chair Made Illustrious: a concise History of the US House Speakership », Novembre 2024. Disponible en ligne : <https://history.house.gov/Concise-Speaker-History/>

¹⁵⁴ US Congress, H.Res.385, Declaring the office of Speaker of the House of Representatives vacant

¹⁵⁵ The New York Times, "John Boehner, House Speaker, Will Resign From Congress", September 25, 2015

¹⁵⁶ Entretien avec Margaux Bouaziz, réalisé le 2 mai 2025.

Conclusion paragraphe II :

La fonction de président de chambre, qu'il s'agisse du *Speaker* de la Chambre des communes britannique ou de celui de la Chambre des représentants, repose, en principe, sur une exigence d'impartialité présidentielle dans la direction des débats parlementaires. Cette exigence vise à garantir l'équilibre des prises de parole, la régularité des procédures et le respect des droits des groupes parlementaires. Toutefois, dans les deux régimes, l'exercice de cette autorité est lié à la responsabilité politique du président devant la Chambre. Cette responsabilité ne s'y manifeste pas selon les mêmes modalités ni selon la même logique institutionnelle. Au Royaume-Uni, le *Speaker*, une fois élu, est tenu de se retirer de la vie politique. Il exerce ses fonctions avec la plus grande neutralité. En cas de manquement manifeste à cette exigence, il peut être désavoué par la Chambre, même si une telle hypothèse demeure exceptionnellement rare. À l'inverse, aux États-Unis, le *Speaker* demeure un homme politique, désigné et soutenu par la majorité à la Chambre. La motion de destitution est avant tout un instrument de régulation intra-majoritaire, mobilisé lorsque le *Speaker* est perçu comme ne représentant plus fidèlement les orientations d'un groupe ou d'un courant au sein du parti dominant.

§2- Une destitution impensée en France

Contrairement aux régimes britannique et américain, la question de la destitution du Président de l'Assemblée nationale n'est pas envisagée dans le modèle constitutionnel français. En effet, la responsabilité a été pensée dans un sens allant de l'Exécutif vers les parlementaires et non du président de l'Assemblée nationale vis-à-vis de ses pairs. A ce titre, le président reste un *primus inter pares* et il est donc soumis au système des immunités parlementaires (A). Par ailleurs, cet impensé s'explique également par le refus du mandat impératif en droit constitutionnel français ainsi que par l'héritage historique de la brièveté des fonctions (B).

A- Une irresponsabilité du Président de l'Assemblée nationale

Lors de son accession au perchoir, le président de l'Assemblée nationale conserve l'ensemble des prérogatives attachées à son statut de parlementaire. À ce titre, il demeure soumis au régime de l'irresponsabilité pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions (1), et continue de bénéficier de l'inviolabilité prévue en matière pénale (2).

1. Une irresponsabilité parlementaire

L'irresponsabilité dont bénéficie le président de l'Assemblée nationale s'inscrit dans une logique de dédoublement statutaire, distinguant sa qualité de parlementaire de celle président¹⁵⁷. En effet, en tant que *primus inter pares*, le Président de l'Assemblée nationale demeure soumis au même statut que ses pairs et jouit des mêmes droits, notamment en matière d'irresponsabilité parlementaire¹⁵⁸. Ainsi, il est protégé par l'article 26 de la Constitution qui dispose « qu'aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. » Par ailleurs, il est également protégé par l'article 9 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, qui précise que « ne donneront lieu à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat, ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées ». Cette irresponsabilité parlementaire doit donc être entendue au sens large, elle comprend l'ensemble des activités exercées par le parlementaire dans le cadre de son mandat, en séance plénière, lors des réunions de groupe et de commission ainsi que les missions à l'extérieur de

¹⁵⁷ MARTIN. A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, p.112-115.

¹⁵⁸ Entretien réalisé avec Isabelle Thumerel, le 8 avril 2025.

l'Assemblée¹⁵⁹. Ainsi ne sont pas couverts les actes pris en dehors du mandat. L'irresponsabilité ne s'applique pas aux propos tenus à titre privé, même dans l'enceinte de l'assemblée, ni aux opinions exprimées hors de celle-ci, que ce soit lors de réunions publiques ou dans l'exercice d'autres fonctions, y compris des fonctions administratives ou électives, et ce même si ces opinions ont déjà été présentées devant l'assemblée. Cette irresponsabilité, strictement circonscrite à son champ d'application, est en revanche absolue dans ses effets¹⁶⁰. Elle fait obstacle à toute poursuite, aussi bien pénale que civile au cours du mandat mais également après l'expiration de celui-ci. Ainsi, la responsabilité des parlementaires ne peut être recherchée.

Cependant, le président de l'Assemblée nationale est certes un parlementaire parmi les autres mais il est placé dans une situation particulière du fait de ses fonctions de président. En effet, les responsabilités inhérentes à l'exercice de la présidence confèrent à son titulaire un ensemble de droits et d'obligations supplémentaires, qui, venant s'ajouter à ceux découlant de sa qualité de parlementaire, en accroissent ou réduisent la portée. S'il bénéficie, comme tout parlementaire, de l'irresponsabilité pour les votes et opinions qu'il émet dans le cadre de l'exercice de son mandat, le Président de l'Assemblée nationale se distingue néanmoins par la nature particulière de ses fonctions. En raison de l'importance de son rôle au sein du Parlement, il doit bénéficier de la confiance de l'assemblée qui l'a élu. Or cette confiance, qui lui est initialement accordée lors de son élection au « perchoir », doit perdurer tout au long de l'exercice de ses fonctions. Dès lors, sa liberté d'expression peut apparaître, en pratique, plus contrainte que celle des autres parlementaires, dans la mesure où il lui appartient de demeurer une figure arbitrale au sein de la chambre. À ce titre, il est d'usage que le Président de l'Assemblée nationale s'abstienne d'exercer certains droits parlementaires ordinaires, tels que le droit de vote, le dépôt de propositions de loi ou encore la prise de parole au cours des débats¹⁶¹. Toutefois, cette abstention relève d'un usage et ne constitue pas une obligation juridique. Ainsi, si la liberté d'expression du Président se trouve en pratique limitée, ce n'est pas en vertu d'une contrainte juridique, mais dans la perspective de lui confier des prérogatives spécifiques, notamment en matière d'organisation des travaux parlementaires, de police de l'Assemblée et de représentation de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, comme tout

¹⁵⁹ MYTTENAERE.R, « Les immunités des parlementaires. *Étude comparative mondiale* », Rapport pour l'Union interparlementaire, 1998, p.5. Disponible en ligne : <http://archive.ipu.org/ASGP-f/Myttenaere.pdf>

¹⁶⁰ AVRIL.P, GICQUEL.J, GICQUEL J.E, Droit Parlementaire, *op.cit*, p.84-86.

¹⁶¹ REIGNIER.D, « Des traditions parlementaires et de leur interprétation, le cas de l'impartialité du président des assemblées », in M. ALTWEGG-BOUSSAC, A. BASSET et G. RICHARD (dir.), « Les usages de la tradition dans le droit », *op.cit*, p. 7.

parlementaire, le Président de l'Assemblée nationale peut, en théorie, se voir infliger une sanction disciplinaire par le Bureau, en application du règlement de l'Assemblée nationale. Toutefois, ce dernier ne prévoit aucune sanction spécifique applicable en cas de manquement du Président à son devoir d'impartialité, dans la mesure où cette exigence n'est pas expressément codifiée dans le règlement. En somme, compte tenu du rôle central que le Président exerce dans la mise en œuvre des procédures disciplinaires et dans l'application des sanctions prévues par le règlement, l'hypothèse d'une sanction prononcée à son encontre apparaît essentiellement théorique. En pratique, une telle situation semble hautement improbable. D'ailleurs, aucun cas de ce type n'a jamais été constaté dans les faits¹⁶².

2. Une inviolabilité parlementaire

A l'instar de ses pairs, le Président de l'Assemblée nationale est protégé par l'inviolabilité parlementaire. L'article 26 alinéa 2 de la Constitution dispose qu'« aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie ». Ce régime vise à protéger les parlementaires non plus dans l'exercice de leur liberté d'expression, mais face aux conséquences juridiques de comportements susceptibles de constituer des infractions pénales. Il ne s'agit donc pas d'une immunité générale, mais d'une garantie procédurale destinée à prévenir toute pression ou instrumentalisation politique de l'action judiciaire à l'encontre d'un membre du Parlement. Ainsi comme le soulignait Eugène Pierre, « *l'inviolabilité des membres des chambres n'est pas un privilège créé au profit d'une catégorie d'individus ; c'est une mesure d'ordre public décrétée pour mettre le pouvoir législatif au-dessus des atteintes du pouvoir exécutif* »¹⁶³. Cependant, en raison de son statut de président et de l'ampleur de ses responsabilités, le président de l'Assemblée nationale bénéficie d'une « protection renforcée »¹⁶⁴. En effet, l'article 26 de la Constitution prévoit qu'aucun parlementaire ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté sans l'autorisation préalable du bureau de l'assemblée à laquelle il appartient, sauf en cas de flagrant délit, de condamnation définitive ou de crime. Ces garanties ont été précisées par la loi

¹⁶² MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op. cit., p.114

¹⁶³ PIERRE.E, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Loysel, 1989, tome 2, n° 1062, p.467-468

¹⁶⁴ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op. cit., p.114

du 29 janvier 1996, qui a introduit un article 9 bis dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Cet article prévoit que toute mesure privative ou restrictive de liberté envisagée à l'encontre d'un parlementaire doit faire l'objet d'une demande adressée au président de l'assemblée concernée (Assemblée nationale ou Sénat) par le procureur général auprès la Cour de cassation. Cette mesure ne peut être exécutée qu'après autorisation du Bureau de l'assemblée, et uniquement pour les faits expressément visés dans la demande du parquet.¹⁶⁵ Ainsi, le président de l'Assemblée nationale bénéficie du régime d'immunité attaché à sa qualité de parlementaire, et peut donc, en théorie, voir cette immunité levée dans les mêmes conditions. Toutefois, en pratique, l'importance institutionnelle de leur fonction, leur rôle central au sein du Bureau, ainsi que le poids politique qui en découle, confèrent à la procédure de levée de l'immunité un caractère largement théorique, voire symbolique. En effet, une telle situation pourrait fragiliser la crédibilité de l'institution parlementaire aux yeux de l'opinion publique¹⁶⁶, et ceux, dans un contexte de crise de la confiance des citoyens dans leurs institutions¹⁶⁷. Il semble donc que les parlementaires apparaissent peu enclins à courir le risque d'accentuer cette crise de confiance. Par ailleurs, dans la configuration actuelle, le président pourrait être amené à se prononcer sur la levée de sa propre immunité ou sur l'autorisation d'une mesure restrictive de liberté le concernant puisqu'il est membre du Bureau de l'Assemblée. Il semble donc peu probable que ce dernier décide de sa propre arrestation. Enfin, les alinéas 3 et 4 de l'article 26 de la Constitution reconnaissent à chaque assemblée parlementaire la faculté de demander la suspension de la détention, des mesures restrictives de liberté ou des poursuites engagées à l'encontre de l'un de ses membres. Or, sous la Ve République, le président de l'Assemblée nationale est traditionnellement issu des rangs de la majorité et dispose d'un large soutien politique au sein de l'hémicycle. Dès lors, il semble probable qu'il puisse recevoir le soutien des parlementaires et qu'ils demandent une suspension des charges pendant la session.

¹⁶⁵ MYTTENAERE.R, « Les immunités des parlementaires », Rapport pour l'union Interparlementaire, *op.cit.*, p.5.

¹⁶⁶ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, *op. cit.*, p.116-117

¹⁶⁷ GÉRARD.Q, « Pierre Rosanvallon : quand la confiance envers les institutions se dérobe, c'est là que toutes les catastrophes arrivent », Public Sénat, 25 octobre 2024. Disponible en ligne : <https://www.publicsenat.fr/actualites/institutions/pierre-rosanvallon-quand-la-confiance-envers-les-institutions-se-derobe-cest-la-que-toutes-les-catastrophes-arrivent>

B-Une impossible destitution

Sous la Ve République, la destitution du Président de l'Assemblée nationale par ses pairs apparaît comme un véritable impensé. D'une part, ce dernier jouit, à l'instar de tous les parlementaires, d'une irresponsabilité et d'une inviolabilité parlementaires garantissant sa totale indépendance en séance. D'autre part, la Constitution de 1958 prohibe le mandat impératif et donc toute révocation prématurée de l'élu au nom de l'indivisibilité de la souveraineté nationale (1). Par ailleurs, cette absence de mécanisme de destitution trouve sa justification historique dans la brièveté traditionnelle du mandat présidentiel, systématiquement soumis à réélection, qui n'a jamais n'a jamais suscité la mise en place d'un mécanisme formel de révocation (2).

1. Un refus du mandat impératif en droit constitutionnel français

L'impossibilité de destituer le président de l'Assemblée nationale s'explique par l'incompatibilité d'une telle mesure avec le principe mandat représentatif. En effet, l'article 27 de la Constitution de 1958 dispose que « *tout mandat impératif est nul* ». Le mandat impératif est donc une notion prohibée par la tradition constitutionnelle française en raison de sa contradiction formelle avec la fiction de la souveraineté nationale ¹⁶⁸. En effet, le président de l'Assemblée nationale est d'abord un député qui a été élu comme représentant de la nation par le suffrage universel direct. Le mandat qui lui est conféré est « général »¹⁶⁹ et il ne représente pas uniquement la circonscription ou le département dont il est l'élu, mais la Nation tout entière¹⁷⁰. Par ailleurs, conformément au principe de souveraineté nationale, le mandat est également représentatif. Le président jouit d'une indépendance totale vis-à-vis de ses électeurs durant son mandat, il ne peut recevoir aucune injonction à agir dans un sens donné et n'est pas lié à une promesse électorale qu'il aurait pu prendre avec son élection. Son mandat est alors irrévocable, ni les électeurs, ni *a fortiori* d'autres parlementaires, ne peuvent révoquer son mandat afin la fin de son terme. Les électeurs ne peuvent uniquement « manifester leur mécontentement quant à la façon dont l'élu s'est acquitté de sa mission qu'en lui refusant leurs suffrages quand il se présente devant eux pour solliciter sa réélection¹⁷¹ ». Par voie de

¹⁶⁸ LASCOMBE.M, Code constitutionnel et des droits fondamentaux, 6^e éd., Paris, Dalloz, 2016 ,p.805.

¹⁶⁹ VAN DER HULST.M, « *Le mandat parlementaire. Étude comparative mondiale* », Rapport pour l'Union interparlementaire, 2000, p. 19-21.

¹⁷⁰ DUHAMEL.O, MÉNY.Y, Dictionnaire constitutionnel, Paris, PUF, 1992, p.619-621.

¹⁷¹ *Ibid*

conséquence, toute forme de révocation anticipée, qu'elle émane des électeurs ou de ses pairs, se heurte à la nature même du mandat représentatif. La responsabilité politique du Président de l'Assemblée ne peut être engagée qu'au moment des élections ultérieures, lorsqu'il sollicite un nouveau mandat, et non en cours de législature, excluant ainsi tout mécanisme interne de destitution. Cet élément de destitution n'existe également pas pour le président de la République qui est également élu au suffrage universel direct¹⁷². En effet, le président de la République n'est pas politiquement et pénalement responsable pour les actes commis lors de son mandat présidentiel¹⁷³. Toutefois, il peut faire l'objet d'une destitution en cas de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat¹⁷⁴ ». Il s'agit donc d'une destitution en raison d'une qualification juridique, une infraction en manquement en droit pénal, dans le cas où le président par son comportement compromettrait la dignité de la fonction présidentielle. La notion de « manquement à ses devoirs » est volontairement vague afin de permettre, le cas échéant, une destitution rendue nécessaire par des circonstances exceptionnelles et manifestes¹⁷⁵. Toutefois, cette notion exclut la possibilité de destituer le président sur le seul fondement d'un désaccord politique ou d'un mécontentement des parlementaires quant à la manière dont la présidence est exercée¹⁷⁶. La tradition constitutionnelle française se caractérise donc par l'absence de mécanisme formel de destitution du président de l'Assemblée nationale. Cette impossibilité contraste avec les systèmes anglo-saxons, évoqués en section I, où des procédures de mise en cause ou de révocation existent, révélant une culture institutionnelle sensiblement différente.

¹⁷² Entretien réalisé Audrey De Montis, réalisé le 24 avril 2025.

¹⁷³ Article 67 de la Constitution

¹⁷⁴ Article 68 de la Constitution

¹⁷⁵ LEVADE.A, « Article 68 : La procédure de destitution du président de la République, comment ça marche ? », Le Club des juristes, septembre 2024. Disponible en ligne : <https://www.leclubdesjuristes.com/politique/article-68-la-procedure-de-destitution-du-president-de-la-republique-comment-ca-marche-6800/>

¹⁷⁶ Entretien réalisé Audrey De Montis, réalisé le 24 avril 2025.

2. L'impossible destitution du Président de l'Assemblée nationale, un legs historique

L'impossibilité de destituer le président de l'Assemblée nationale résulte de l'histoire parlementaire française. En effet, nous avons vu dans la section I de ce chapitre, que le mandat de président de l'Assemblée nationale était historiquement brief. Dès 1789, le mandat du président de l'Assemblée nationale est limité à 15 jours, renouvelable après 15 jours¹⁷⁷. Sous le directoire, la durée du mandat fut portée de 15 jours à un mois mais non renouvelable. Il faut attendre les lois constitutionnelles de 1875 pour que le président de la Chambre des députés soit élu pour la durée de la session parlementaire, alors fixée à un an¹⁷⁸. Ce principe resta en vigueur jusqu'à l'avènement de la Ve République. Depuis 1958, le président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature¹⁷⁹, soit cinq ans, sauf en cas de dissolution anticipée de l'Assemblée par le Président de la République, conformément à l'article 12 de la Constitution. Dans cette hypothèse, le mandat présidentiel prend fin prématurément, ce fut notamment le cas pour le président Philippe Séguin à la suite de la dissolution de 1997 puis de la présidente Yael Braun-Pivet dont la présidence fut interrompue par la dissolution du 9 juin 2024¹⁸⁰. Ainsi, la brièveté des fonctions présidentielles rendait superflu tout mécanisme formel de révocation du président¹⁸¹. Au terme de son mandat, le président devait être réélu par ses pairs. Si le président perdait la confiance des parlementaires, il perdait le perchoir à l'inverse, le renouvellement de son mandat témoignait du maintien de cette confiance. L'absence de réélection constituait une forme indirecte mais effective de mise en jeu de sa responsabilité. Dans ces conditions, la destitution n'a jamais constitué une pratique ancrée dans les usages parlementaires français, lesquels ont historiquement privilégié une logique de responsabilité politique implicite à travers le processus électif.

¹⁷⁷ ANCEAU.E, « aux origines d'une pratique parlementaire, présider l'Assemblée constituante (1789-1791) », *op.cit.*, p.7.

¹⁷⁸ Entretien réalisé avec Armel Le Divillec, *op.cit.*

¹⁷⁹ Article 32 de la Constitution

¹⁸⁰ BLACHÈRE.P, « Élection du Président de l'Assemblée nationale : mode d'emploi », Le Club des juristes, juillet 2024. Disponible en ligne : <https://www.leclubdesjuristes.com/politique/election-du-president-de-lassemblee-nationale-mode-demploi-6615/>

¹⁸¹ Entretien réalisé avec Georges Bergougnous, *op.cit.*

Conclusion paragraphe II :

L'idée selon laquelle le président de l'Assemblée nationale puisse être destitué par ses pairs ne fait pas partie de la tradition parlementaire française. Le titulaire du perchoir bénéficie, comme tout député, du régime de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité, qui garantissent son indépendance dans l'exercice de ses fonctions. En outre, la prohibition du mandat impératif, posée par l'article 27 de la Constitution, fait obstacle à toute révocation anticipée, au nom du principe de souveraineté nationale. À cette protection juridique s'ajoute une justification historique, la brièveté traditionnelle du mandat présidentiel systématiquement remis en jeu à chaque législature, a jusqu'ici dissuadé l'instauration d'un mécanisme formel de destitution du président. Dès lors, aucun mécanisme juridique ne permet, en droit français, de révoquer le président de l'Assemblée nationale, y compris dans l'hypothèse où il aurait perdu la confiance de ses pairs ou ferait un usage partial de ses prérogatives présidentielles.

Conclusion chapitre 1 :

Au terme de ce premier chapitre, il apparaît que l'exigence d'impartialité attachée à la fonction de président de l'Assemblée nationale puise ses racines dans les prémices de la Révolution française. Cette tradition, née de la méfiance des Constituants à l'égard d'une autorité présidentielle trop influente, s'est progressivement consolidée au fil des régimes successifs, au point de devenir l'un des fondements du droit parlementaire français. Sous la III^e République se met en place un modèle original de présidence parlementaire, dans lequel le président de l'Assemblée nationale adopte une posture d'autorité régulatrice au sein de l'hémicycle, tout en demeurant une figure politique influente au sein de son parti. Ce modèle hybride, conciliant fonctions arbitrales et engagement politique, s'est progressivement imposé comme une spécificité du système parlementaire français. Toutefois, son application a largement varié selon les titulaires de la fonction, certains s'attachant à préserver une stricte neutralité dans la conduite des débats, tandis que d'autres ont assumé un rôle plus actif, voire militant au sein de l'hémicycle. Ce modèle fut reconduit sous les régimes suivants jusqu'à la Ve République.

Toutefois, cette trajectoire française ne saurait être appréhendée indépendamment d'une mise en perspective comparative. L'analyse des cas britannique et américain révèle en effet des conceptions sensiblement différentes de la fonction. La fonction de Speaker oscille entre une exigence de neutralité politique à Westminster et une politisation de la fonction aux Etats-Unis. Toutefois, dans ces deux modèles, les prérogatives conférées aux Speakers sont liées à la possibilité pour les parlementaires d'engager la responsabilité du président. L'impartialité attendue du Speaker ne se limite pas à une exigence morale ou symbolique, mais constitue un fondement de responsabilité politique effective. A contrario, en France, la fonction semble bénéficier d'une immunité de fait. Aucun mécanisme de révocation n'est possible, quand bien même le président perdrait la confiance de ses pairs ou ferait un usage contestable de ses prérogatives. Cette asymétrie interroge d'autant plus qu'à l'instar du Speaker américain, le président de l'Assemblée nationale continue de jouer un rôle politique au sein de son parti. Cette tension constitue le point de départ du chapitre suivant, qui s'attachera à examiner le dédoublement fonctionnel du président de l'Assemblée nationale sous la Ve République. Nous questionnerons la possibilité de ce dernier de concilier l'exercice d'une charge qui se définit à travers la notion d'impartialité avec des responsabilités partisans externes.

CHAPITRE 2 :

Une conception française singulière, le dédoublement fonctionnel du
président de l'Assemblée nationale

Section I : Un président impartial au perchoir

Sous la Ve République, l'impartialité du président de l'Assemblée nationale semble constituer un modèle hybride entre le modèle britannique et le modèle américain¹⁸². A l'instar du *Speaker* britannique, le président de l'Assemblée nationale fait preuve d'une impartialité dans l'exercice de ses fonctions présidentielles notamment dans la direction des débats (section 1). Mais il demeure, à l'image du *Speaker* de la Chambre des Représentants, un homme politique issu des rangs de la majorité parlementaire. Dès lors, le président de l'Assemblée nationale reste au service de sa formation politique et la fait profiter de l'autorité qu'il tire de sa fonction de président d'assemblée (section 2). Le président de l'Assemblée nationale semble alors conduire « de front deux séries d'activités qui ne doivent pas interférer »¹⁸³ interrogeant alors sur la possibilité de concilier l'exercice d'une charge qui se définit à travers la notion d'impartialité avec des responsabilités partisans externes.

§1- L'impartialité du Président, une condition sine qua non de la tenue du débat

L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale constitue une condition sine qua non de la tenue du débat parlementaire. Comme l'écrivait le Président Deschanel, il faut que « *chaque député ait la conviction intime qu'en montant à ce fauteuil, son collègue dépouille l'homme de parti pour devenir l'homme de l'Assemblée entière* »¹⁸⁴. Cette exigence d'impartialité ne provient pas d'une source écrite du droit, pourtant elle s'impose à l'ensemble des parlementaires¹⁸⁵. Sans l'assurance que le Président intervient dans l'intérêt du débat et non dans celui de son parti, chacune de ses décisions pourraient être remise en question. L'impartialité est donc « *la raison d'être et la condition de la présidence* »¹⁸⁶(A). Toutefois, c'est sur le fondement de cette impartialité que les parlementaires peuvent être conduits à contester la légitimité de l'exercice des prérogatives présidentielles, voire à remettre en cause l'autorité du président de l'Assemblée nationale (B).

¹⁸² RIPERT.H, La présidence des Assemblées politiques, *op.cit*, p.442.

¹⁸³ GEYNET-DUSSAUZE. C, « La politisation des présidents de l'Assemblée questionne leur capacité à demeurer des arbitres impartiaux du travail parlementaire », Le Monde, juin 2023.

¹⁸⁴ DESCHANEL.P, *JO Chambre, Débats*, 11 janvier 1901, p. 9 in GEYNET-DUSSAUZE.C, "L'obstruction parlementaire sous la Ve République: étude de droit constitutionnel", *op.cit*, p.464

¹⁸⁵ Entretien réalisé avec Philippe Blachère, le 4 avril 2025.

¹⁸⁶ DESCHANEL.P, « Préface », in H. Ripert, *La présidence des assemblées politiques*, *op.cit*, p.VII

A- Une convention fondatrice

L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale constitue une convention fondatrice du parlementarisme français en ce qu'elle permet de légitimer le droit parlementaire (1). A ce titre, le président jouit d'une présomption d'impartialité sans laquelle il ne pourrait présider (2).

1. L'impartialité présidentielle légitime le droit parlementaire

L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale constitue une convention fondatrice du droit parlementaire, en ce qu'elle permet de le légitimer. L'impartialité du président de l'Assemblée nationale ne constitue pas une règle de droit écrite, elle n'est ni codifiée dans le règlement, ni dans la Constitution de la Ve République, ni même dans un article de l'instruction général du Bureau de l'instruction de l'Assemblée nationale. Pourtant, la croyance en l'impartialité du président s'impose à l'ensemble des parlementaires et au titulaire de la fonction présidentielle, en ce qu'elle est inhérente à la tenue du débat¹⁸⁷. En effet, une délibération ne peut avoir lieu s'il existe des doutes sur la partialité de celui qui dirige et préside la séance¹⁸⁸. Dès lors, sans la conviction que le président de l'Assemblée nationale utilise ses prérogatives octroyées par le règlement dans l'intérêt de l'institution et non celui de son parti politique, le débat parlementaire ne pourrait prendre place. L'impartialité du président est donc consubstantielle à la bonne tenue du débat et c'est en ce sens qu'elle n'a nullement besoin d'être formellement consacrée par une disposition réglementaire¹⁸⁹. Ainsi, il est possible de considérer que l'impartialité du président de l'Assemblée nationale constitue une convention qui se trouve au fondement même du droit parlementaire et qui permet de le légitimer¹⁹⁰. L'impartialité du président de l'Assemblée nationale peut être qualifiée de convention fondatrice, en ce qu'elle résulte d'une pratique constante et répétée dans le temps par l'ensemble de ses titulaires et qu'elle lui prête « un caractère juridique contraignant, reconnu par les intéressés eux-mêmes.¹⁹¹ » L'impartialité crée chez le président une « *opinio iuris* »¹⁹² c'est-à-dire un sentiment d'obligation à cette exigence d'impartialité alors même qu'il n'est pas juridiquement tenu de la

¹⁸⁷ Entretien réalisé avec Philippe Blachère, le 4 avril 2025.

¹⁸⁸ Entretien réalisé avec Audrey De Montis, le 28 avril 2025.

¹⁸⁹ Entretien réalisé avec Philippe Blachère, *op.cit.*,

¹⁹⁰ REIGNIER.D, « Des traditions parlementaires et de leur interprétation, le cas de l'impartialité du président des assemblées », in M. ALTWEGG-BOUSSAC, A. BASSET et G. RICHARD (dir.), « Les usages de la tradition dans le droit », *op.cit.*, p.4-5.

¹⁹¹ POUMARÈDE. J, « Coutume », in A.-J. ARNAUD (Dir.), Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, LGDJ, Paris, 2e Éd., 1993, p. 118.

¹⁹² LE DIVELLEC.A, DE VILLIERS.M, Dictionnaire du droit constitutionnel, Sirey, 2009, p.131-140.

respecter. Toutefois, si le président de l'Assemblée nationale venait à s'en affranchir, il s'exposerait à une perte de confiance de la part de la Chambre, fragilisant ainsi son autorité et remettant en cause la légitimité des prérogatives que lui confère le règlement. L'impartialité, selon la formule du président Paul Deschanel, est à la fois « la condition et la raison d'être de la présidence¹⁹³ ». La légitimité des prérogatives conférées au président de l'Assemblée nationale repose sur la présomption de son impartialité. Chacune de ses prérogatives, définies par le règlement, est censée répondre à l'intérêt supérieur de la Chambre. A titre d'exemple, le pouvoir de sanction, vise avant tout à garantir la continuité des travaux parlementaires en évitant qu'une accumulation de comportements perturbateurs ne compromette la capacité de l'Assemblée à exercer ses fonctions représentatives et délibératives¹⁹⁴. Si le président venait à faire un usage arbitraire de ces pouvoirs, détournant leur finalité au profit d'intérêts partisans, cela viendrait non seulement affaiblir son autorité, mais entamerait également la légitimité de l'ensemble du droit parlementaire.¹⁹⁵ En ce sens, l'impartialité présidentielle doit être comprise comme une convention au fondement du droit parlementaire puisqu'elle permet de le légitimer.

2. La présomption d'impartialité du président

Le droit parlementaire repose sur la présomption d'impartialité du Président de l'Assemblée nationale, qui doit agir de manière impartiale. Une fois élu au perchoir, ce dernier est réputé agir dans l'intérêt supérieur de l'institution de sorte que les parlementaires s'abstiennent, en principe, de contester ouvertement ses prises de décision. Ainsi, lors des débats relatifs au projet de loi sur les retraites en 2010, les vice-présidents de l'Assemblée nationale appartenant à la majorité (UMP) ont rappelé que, si la tradition impose au président de présider et de diriger les débats de manière impartiale, la contrepartie est qu'il est d'usage de ne jamais prendre à partie le Président¹⁹⁶. Ainsi, dans l'intérêt de l'institution, la responsabilité du président ne peut être recherchée ni *a fortiori* engagée¹⁹⁷. La portée de cette impartialité est d'autant plus importante qu'aucune juridiction ne peut remettre en cause une sanction ou un acte prononcé par le Président de l'Assemblée nationale. En effet, en vertu du principe de l'autonomie des

¹⁹³ DESCHANEL.P, « Préface », in H. Ripert, La présidence des assemblées politiques, *op.cit.*, p. XVIII.

¹⁹⁴ CHAMONTIN. E, *Essai sur la discipline parlementaire dans les assemblées législatives principalement en France de nos jours*, Thèse, Aix-en-Provence, 1903, p. 20.

¹⁹⁵ Entretien réalisé avec Philippe Blachère, *op.cit.*

¹⁹⁶ REIGNIER.D, « Des traditions parlementaires et de leur interprétation, le cas de l'impartialité du président des assemblées », in M. ALTWEGG-BOUSSAC, A. BASSET et G. RICHARD (dir.), « Les usages de la tradition dans le droit », *op.cit.*, p.8-10.

¹⁹⁷ *Ibid*

assemblées parlementaires qui découle du principe de séparation des pouvoirs, les « actes parlementaires »¹⁹⁸ pris par le Président ou le Bureau ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. Ainsi, un parlementaire ne peut pas contester une sanction prise par le Président devant la juridiction administrative. De la même manière, les Instructions générales du Bureau ne font pas l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel, contrairement aux règlements des assemblées parlementaires expressément encadrés par l'alinéa premier de l'article 61 de la Constitution¹⁹⁹. Dès lors, un recours exercé « pour excès de pouvoir à l'encontre de leurs dispositions serait ainsi irrecevable »²⁰⁰. Elles bénéficient, comme les actes disciplinaires, d'une immunité juridictionnelle largement admise, qui vise à préserver l'indépendance du pouvoir législatif vis-à-vis de toute ingérence extérieure. Si le Président de l'Assemblée nationale bénéficie d'une présomption d'impartialité, lui permettant d'exercer son autorité au sein de l'hémicycle, il s'efforce d'objectiver cette impartialité en présentant un certain nombre de gages à ses pairs tout au long de son mandat, c'est ce qu'il convient à présent d'étudier.

B-Les manifestations visibles de l'impartialité du Président

Dès son élection au perchoir, le Président est investi de la confiance de la Chambre, qu'il tire de la solennité de la procédure électorale et des garanties d'impartialité qu'elle implique (1). Ces garanties se trouvent ensuite consolidées des gages d'impartialité que le Président s'attache à donner à ses pairs tout au long de son mandat, notamment en renonçant à l'usage de son droit de vote (2) ou intervenant à l'instar d'un « *technicien parlementaire* »²⁰¹ pour initier des réformes visant à améliorer les conditions de travail des parlementaires (3).

¹⁹⁸ CAA Paris, 12 juillet 2016, Aubert ; CE, 3 mars 2017, Aubert.

¹⁹⁹ Entretien réalisé avec Georges Bergounous, le 8 avril 2025.

²⁰⁰ LEMAIRE.E, « Les députés doivent-ils être neutres, brèves réflexions sur la récente réglementation de la tenue vestimentaire à l'Assemblée nationale », JP Blog, février 2018. Disponible en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2018/02/12/les-deputes-doivent-ils-etre-neutres-breves-reflexions-sur-la-recente-reglementation-de-la-tenue-vestimentaire-a-lassemblee-nationale-par-elina-lemaire/>

²⁰¹ LAFAILLE.F, Le Président du Sénat depuis 1875, *op.cit.*, p.105.

1. Une légitimation présidentielle par l'élection

La capacité de l'Assemblée nationale de désigner son Président représente un « *intérêt vital* »²⁰² pour apprécier sa souveraineté. Sous la Ve République, le choix a été fait de désigner le Président de l'Assemblée nationale par une élection au bulletin secret²⁰³. Ce mode de scrutin permet de rompre avec la logique partisane et de favoriser le consensus autour d'une figure capable de garantir l'impartialité dans la gestion des travaux parlementaires. Contrairement au vote de la motion de censure²⁰⁴, qui s'effectue publiquement, le recours au scrutin secret permet d'éviter les cristallisations des antagonismes politiques. Comme l'a souligné Delpech²⁰⁵, le vote public s'apparente en effet à un mandat impératif, incompatible avec les principes du droit constitutionnel français. Le secret du vote, quant à lui, préserve la liberté des suffrages, limite les pressions partisans et garantit l'indépendance de la présidence²⁰⁶. En somme, la sincérité du scrutin est assurée par la présidence d'âge²⁰⁷, exercée par le doyen de l'Assemblée, et par le dépouillement confié aux six secrétaires d'âge, c'est-à-dire aux plus jeunes députés. Le mode de scrutin retenu est uninominal majoritaire à trois tours : la majorité absolue est exigée lors des deux premiers tours, tandis qu'au troisième, une majorité relative suffit. En cas d'égalité parfaite des suffrages, l'avantage est donné au candidat le plus âgé. Ce mode de scrutin vise à garantir au Président une légitimité, sur laquelle il pourra asseoir l'autorité nécessaire à l'exercice de ses fonctions au perchoir. Outre le mode de scrutin, la durée du mandat revêt une importance déterminante. Comme le résumait Eugène Pierre, « *la force d'un mandat électif ne se mesure pas toujours à sa durée ; il est incontestable néanmoins qu'une autorité quotidiennement remise en question s'use très vite ; les rivalités la pressent ; elles peuvent trop facilement l'empêcher d'être impartiale* »²⁰⁸. Les Constituants ont ainsi fait le choix en 1958, de garantir l'élection du président pour la « *durée de la législature* »²⁰⁹. Cette longévité au perchoir permet au président d'exercer son autorité à l'abri des pressions politiques. En effet, l'histoire parlementaire a démontré que la récurrence excessive des élections affaiblit l'autorité du Président et le conduit souvent à restreindre sa marge de manœuvre, pour ne pas se créer d'inimitié au sein de la Chambre. La durée du mandat garantie

²⁰² ESMEIN.A, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 3^e édition, Larose, 1903, p.712.

²⁰³ Article 9 al 2 RAN

²⁰⁴ Article 49 al. 2 ; art.49 al.3 de la Constitution

²⁰⁵ DELPECH.J, *A propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés*, RDP, 1906, tome XXIII,p.5.

²⁰⁶ RIPERT. H, *La présidence des Assemblées politiques*, *op.cit.*, p.442

²⁰⁷ Article 9 al.3 RAN

²⁰⁸ PIERRE.E, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, *op.cit.*, p.467-468

²⁰⁹ Article 32 de la Constitution.

donc au président de l'Assemblée une indépendance suffisante vis-à-vis des parlementaires, condition essentielle à la fois pour assurer la direction sereine des débats et pour préserver l'impartialité inhérente à sa fonction²¹⁰. Enfin, la solennité de l'élection est renforcée par l'allocution de remerciement du président nouvellement élu. Ce discours constitue pour lui l'occasion de rappeler les principes essentiels qui doivent guider l'exercice de ses fonctions, notamment le respect de l'impartialité. Ainsi, lors de son retour au perchoir en 1978, le président Chaban-Delmas affirma sa volonté de fédérer au-delà des clivages partisans, en déclarant qu'il serait « le président de tous, sans aucune espèce de discrimination ». De même, lors de son élection, le 2 juillet 1981, le Président Louis Mermaz indiqua sa volonté de présider l'Assemblée avec « impartialité »²¹¹. Le Président Laurent Fabius déclara quant à lui, lors de son allocution de remerciement du 12 juin 1997 qu'il deviendrait « le président de tous les députés » et que « l'objectivité et l'équité seront évidemment (sa) règle ²¹² ». Enfin, le 26 juin 2007, Bernard Accoyer a quant à lui insister sur le fait qu'il serait le président dévoué de l'ensemble de la chambre : « Présider notre assemblée, l'Assemblée nationale, est un très grand honneur. Je veux dire ma reconnaissance à ceux et à celles qui m'ont accordé leur confiance, je veux dire aussi, le respect, l'estime et le dévouement qui seront les miens pour vous tous, mes chers collègues, quels que soient les bancs sur lesquels vous siégez »²¹³

²¹⁰ Entretien réalisé avec Philippe Blachère, le 4 avril 2025.

²¹¹ BRAUN-PIVET.Y, « Décès de Louis Mermaz », Communiqué de presse, Présidence de l'Assemblée nationale, 22 septembre 2023. Disponible en ligne : <https://presidence.assemblee-nationale.fr/activites/presse/39282>

²¹² FABIOUS.L, « Discours sur la nouvelle législature et sur les évolutions futures de l'Assemblée nationale », prononcé le 12 juin 1997. Vie-publique. Disponible en ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/231768-laurent-fabius-12061997-evolutions-futures-de-l-assemblee-nationale>

²¹³ ACCOYER.B « Discours prononcé lors de la séance d'ouverture de la XIIIe législature », le 26 juin 2007, disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/13/dpr/dpr0002.asp#P3_10

2. Une fonction impliquant traditionnellement une abstention du scrutin

Pour asseoir la présomption d'impartialité qu'il tient de la procédure électorale, le Président s'efforce, tout au long de son mandat, à donner des gages d'impartialité à ses pairs. Cette exigence se traduit alors par une abstention de son droit de vote²¹⁴. Le Président De Rugy, rappelait ainsi cet usage : « Le président d'une assemblée s'interdit en séance d'intervenir sur le fond dans les débats de l'assemblée » et ne participe pas « aux scrutins en raison de son obligation d'impartialité »²¹⁵. Si cet usage est traditionnellement respecté par l'ensemble des présidents de l'Assemblée nationale, la pratique a permis de constater certaines exceptions. Ainsi, le 9 juillet 1981, le Président Louis Mermaz décide de prendre part au scrutin dans le cadre de la mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement de Pierre Mauroy en application de l'article 49 alinéa 1 de la Constitution. La participation du Président n'était pas nécessaire au regard de l'importance de la majorité présumée que devait recueillir le texte. Il s'agit alors d'un vote symbolique, pour apporter son soutien à son groupe politique dans un contexte de première alternance politique de la Ve République²¹⁶. A l'inverse, le 21 juillet 2008, le Président Bernard Accoyer prend part au vote sur la loi constitutionnelle au cours de la réunion du Parlement en Congrès qu'il préside. Cette participation exceptionnelle s'explique d'une part, au regard de l'importance du texte, en l'espèce une révision constitutionnelle et d'autre part, en raison de l'étroitesse du scrutin, le projet ayant été adopté à seulement deux voix près²¹⁷. La portée de cet usage se trouve ainsi éclairée : le Président peut voter lorsqu'il estime agir dans l'intérêt supérieur de l'institution. À cet égard, le Président Laurent Fabius a reconnu qu'il aurait souhaité participer à certains scrutins, mais s'en est abstenu en raison de la faiblesse de la majorité, ne souhaitant pas que sa voix puisse apparaître comme décisive dans l'issue du vote²¹⁸. La pratique révèle ainsi deux enseignements : d'une part, le Président s'abstient, par principe, de participer au vote afin de ne pas apparaître comme prenant parti pour sa formation politique. D'autre part, il peut, à titre exceptionnel, prendre part à certains scrutins à forte portée symbolique notamment lorsque l'enjeu le justifie au regard de l'intérêt supérieur de l'institution. À titre de comparaison, la participation du *Speaker* de la Chambre des communes au scrutin afin de départager les voix en cas d'égalité n'est pas considérée comme contraire à

²¹⁴ Entretien réalisé avec Armel Le Divellec, le 28 mars 2025.

²¹⁵ JO Débats AN, séance du 6 novembre 2017, p. 4376. Voir également : AVRIL. P et GICQUEL.J-E, Droit parlementaire, op.cit, p. 19-20

²¹⁶ Entretien réalisé avec Armel Le Divellec, le 28 mars 2025.

²¹⁷ DALLOZ ÉTUDIANT, « Le président de l'Assemblée nationale participe-t-il au vote des lois ? », Actu Dalloz Étudiant. Disponible en ligne : <https://actu.dalloz-etudiant.fr/le-saviez-vous/article/le-president-de-lassemblee-nationale-participe-t-il-au-vote-des-lois/h/5ae527c7d0cdd18d6cdfc263f6a5a893.html>

²¹⁸ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op. cit., p.241

son devoir de neutralité. En effet, il revient au *Speaker* de « trancher » ²¹⁹un vote en cas de partage égal des voix (*tie vote*). Si cette pratique demeure exceptionnelle, la doctrine a pu dégager trois principes directeurs : « le *Speaker* se prononce de façon à permettre la poursuite de la discussion, lorsque cela est possible [...] ; 2. que, lorsque cela n'est pas possible, les décisions ne soient prises qu'à la majorité [...] ; 3. que le casting vote sur un amendement laisse le texte [sur lequel il porte] en l'état ²²⁰ ». Ainsi, si le *Speaker* dispose de la prérogative de départir un vote, c'est d'une part parce qu'il est politiquement neutre ainsi, il ne peut être soupçonné de favoriser son parti politique. D'autre part, lorsqu'il se prononce, il doit toujours le faire dans l'intérêt de la Chambre. Ainsi la neutralité politique du *Speaker* lui permet de jouir de prérogatives dont le Président de l'Assemblée nationale ne dispose pas en raison de ses engagements partisans. Il semble alors que le Président de l'Assemblée nationale doive renforcer son impartialité pour jouir de prérogatives similaires à celles du *Speaker* britannique.

Ainsi, sous la Ve République, le président de l'Assemblée nationale s'abstient, par principe, de prendre part au vote lorsqu'il préside les séances. Cette abstention lui permet alors d'affirmer son impartialité et son détachement vis-à-vis de son parti politique. Cet usage connaît toutefois de rares exceptions, lorsque le président estime devoir participer au vote en raison de la portée symbolique du scrutin ou de l'importance particulière du texte en discussion, au nom de l'intérêt supérieur de l'institution. À la différence du *Speaker* britannique, il ne détient pas la prérogative de départager les voix en cas d'égalité. Par ailleurs, c'est également en sa qualité de garant du bon fonctionnement de l'institution qu'il endosse un rôle de « *technicien parlementaire*²²¹ », en impulsant des réformes visant à améliorer les conditions de travail des députés et l'efficacité des travaux parlementaires. C'est ce qu'il convient d'étudier à présent.

²¹⁹ Erskine May, chapitre 20, paragraphe 20 : 89

²²⁰ CONNIL. D, "Le Brexit au Royaume-Uni : vers une évolution du rôle du *Speaker* à la Chambre des Communes?", *op.cit.*

²²¹ LAFAILLE.F, Le Président du Sénat depuis 1875, *op.cit.*, p.105.

3.Un technicien parlementaire adepte de réformes du règlement pour améliorer le fonctionnement de la chambre

Afin d'améliorer le travail quotidien de l'Assemblée, le Président peut agir tel « technicien « parlementaire »²²² en se faisant adepte de réformes du règlement pour améliorer le fonctionnement de la Chambre²²³. Dès son accession à la présidence de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius affirma sa volonté de moderniser l'institution et de consolider les prérogatives des parlementaires, notamment dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'action gouvernementale. Sous son impulsion, la Conférence des présidents adopta, le 15 septembre 1988, « le droit de tirage »²²⁴ permettant une fois par an à chaque groupe parlementaire d'inscrire à l'ordre du jour complémentaire, une proposition de résolution sans que les présidents des autres groupes ne s'y opposent²²⁵. Dans le même esprit, le 11 janvier 1989, le Président Fabius annonça la création d'une nouvelle procédure de contrôle: « les questions cribles ». Celles-ci permettaient à un groupe parlementaire de soumettre une série de questions orales portant sur un thème déterminé, adressées à un ou plusieurs membres du gouvernement, dans un cadre structuré favorisant un échange approfondi. Cette procédure, propre à l'Assemblée nationale, fut progressivement abandonnée puis officiellement remplacée par d'autres dispositifs de contrôle, notamment les questions orales sans débat²²⁶. Dans le prolongement de l'action engagée par son prédécesseur, le président Philippe Séguin s'est lui aussi attaché à renforcer l'efficacité du fonctionnement interne de l'Assemblée nationale. En effet, il a initié la réforme la plus significative qu'ait connue le règlement de l'Assemblée, modifiant soixante-six articles, en abrogeant quatre et en introduisant sept nouveaux²²⁷. Elle s'est traduite, d'une part, par un recentrage des débats en séance publique sur les grandes orientations politiques, grâce à un renforcement du rôle des commissions permanentes²²⁸. D'autre part, elle a cherché à encadrer plus strictement le droit d'amendement, afin de prévenir les stratégies d'obstruction parlementaire. Parallèlement, la fonction de contrôle du gouvernement a été consolidée par l'instauration de deux séances hebdomadaires de questions au gouvernement. Enfin, soucieux de moderniser l'image de l'Assemblée nationale auprès de

²²² *Ibid*

²²³ Entretien réalisé avec Georges Bergougnous, le 8 avril 2025.

²²⁴ MARTIN. A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op.cit, p.372.

²²⁵ Fiche de synthèse n°61 « Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents ». Site de l'Assemblée nationale française.

²²⁶ Fiche de synthèse n°63 : « Les questions ». Site de l'Assemblée nationale française.

²²⁷ MARTIN. A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op.cit, p.372

²²⁸ DE L'ECOTAIS.M, « Les innovations de Philippe Séguin, président de l'Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n° 74, septembre 1995, p.169-182.

l'opinion publique, le Président Séguin initia la création d'une « chaîne civique » chargée de retransmettre et de commenter les débats des parlementaires²²⁹

En outre, le Président de l'Assemblée nationale peut être amené à présider un groupe de travail consacré à l'évolution des institutions, et à ce titre, formuler des propositions susceptibles d'alimenter des projets ou propositions de loi. Ainsi, entre novembre 2014 et octobre 2015, Claude Bartolone, alors président de l'Assemblée, a co-présidé, aux côtés de l'historien Michel Winock, un groupe de réflexion sur l'avenir des institutions. Les travaux de cette mission ont abouti à la publication d'un rapport formulant dix-sept propositions de réformes²³⁰, visant à rééquilibrer l'équilibre des pouvoirs, renforcer la représentativité démocratique et adapter les institutions de la Ve République aux enjeux actuels.

Conclusion paragraphe I

Au terme de ce paragraphe, il apparaît que dès son élection au perchoir, le Président bénéficie de la confiance de ses pairs, laquelle est fondée sur la solennité de la procédure électorale et les garanties d'impartialité qu'elle implique. Cependant, cette légitimité initiale ne saurait se suffire à elle-même, afin d'être effectivement perçu comme un arbitre impartial, le Président doit sans cesse fournir des gages tangibles à ses pairs. D'une part, il lui revient de renoncer à sa participation au scrutin. D'autre part, en endossant le rôle de « technicien parlementaire », il concrétise son engagement impartial par la conduite de réformes procédurales ou organisationnelles destinées à améliorer les conditions de travail, l'efficacité des travaux de la Chambre. Toutefois, le président peut voir son autorité remise en question lorsque les parlementaires perçoivent ses décisions comme orientées politiquement. C'est ce qu'il conviendra de voir dans le second paragraphe.

²²⁹ CATHALA.J, PRÉDALI JB, « Philippe Séguin : Hussard de la République », Patrick Rotman, édition du seuil Paris IV, p.56.

²³⁰ BARTOLONE. C et WINOCK. M, « Refaire la démocratie. Dix-sept propositions », Éditions de l'Aube, 2015.

§2- L'impartialité, fondement de remise en question de l'autorité du président de l'Assemblée nationale

Le président de l'Assemblée nationale bénéficie d'une présomption d'impartialité. Ses décisions et l'usage de ses prérogatives sont présumés guidés par l'intérêt de l'institution. À ce titre, il lui revient de veiller au bon déroulement des débats afin que la délibération parlementaire, condition de l'expression de l'intérêt général, puisse se tenir dans un cadre propice (A). Pour mener à bien cette mission, le Règlement de l'Assemblée lui confère un pouvoir de sanction dont l'usage a été encadré par la réforme réglementaire de 2014, précisément afin de garantir que la procédure disciplinaire n'entre pas en contradiction avec l'objectif poursuivi (B).

A-L'autorité présidentielle face aux impératifs du débat parlementaire

En séance publique, le Président est le garant du bon déroulement des débats. À ce titre, il conditionne et surveille l'exercice du droit de parole parlementaire (1). Ces prérogatives ne lui sont accordées par le règlement que par sa présomption d'impartialité avec laquelle il doit préserver les débats. Ces pouvoirs peuvent parfois être remis en question notamment lorsque la Chambre remet en question l'impartialité du Président (2).

1.Le Président garant du bon déroulement de la séance

Dans la tradition juridique française, « la loi est l'expression de la volonté générale²³¹ », ce qui implique que les représentants de la nation au Parlement aient pu prendre part à la délibération parlementaire. Afin de garantir ce principe, le règlement de l'Assemblée nationale confie à son président le soin de veiller à ce que tous les parlementaires et groupes politiques puissent participer de manière effective aux débats, tout en prévenant les abus qui pourraient en résulter²³². Il est responsable de la « police des débats²³³ » et doit l'exercer en toute impartialité. Ainsi, le Président dispose d'une série de prérogatives : il donne et retire la parole aux députés²³⁴. Tout député qui désire intervenir doit s'inscrire auprès du Président qui détermine l'ordre de leurs interventions. Il rappelle à l'orateur l'objet de la question et, s'il persiste, lui retire la

²³¹ Article 6 DDHC

²³² REIGNIER.D, « Des traditions parlementaires et de leur interprétation, le cas de l'impartialité du président des assemblées », in M. ALTWEGG-BOUSSAC, A. BASSET et G. RICHARD (dir.), « Les usages de la tradition dans le droit », *op.cit.*, p.8-10.

²³³ Article 52 alinéa 2 RAN

²³⁴ Article 54 RAN

parole²³⁵. Lorsque le Président estime que la chambre est assez informée, il peut contraindre l'orateur à conclure²³⁶. Si ce dernier refuse, il peut lui retirer la parole et décider que ses propos ne figeront pas au procès-verbal²³⁷. *A contrario*, il peut autoriser le député à dépasser son temps de parole au-delà du temps autorisé. Il doit à cet égard faire preuve d'impartialité pour ne pas favoriser les membres de la majorité. En outre, le Président de l'Assemblée nationale est habilité à retirer la parole à tout député qui, au cours de son intervention, ferait usage de supports visuels tels que des graphiques, pancartes, documents, objets ou instruments divers. À titre d'exemple, le député Jean-Luc Mélenchon avait disposé sur son pupitre un paquet de pâtes, de la sauce tomate, une boîte de conserve ainsi qu'un sachet de pain, afin de dénoncer la politique budgétaire du gouvernement et, plus spécifiquement, la réduction de cinq euros de l'aide personnalisée au logement²³⁸. Les prérogatives de police des débats sont conférées au Président de l'Assemblée nationale afin d'assurer la sérénité et la qualité des échanges parlementaires. La pratique montre qu'elles sont, dans l'ensemble, exercées « avec bienveillance »²³⁹, leur acceptabilité reposant dès lors sur la perception d'un arbitrage équitable. Dans un souci de rendre cet arbitrage plus consensuel, certaines dispositions ont été abrogées, à l'instar de l'interdiction faite aux députés de lire un discours, mesure initialement destinée à prévenir les pratiques d'obstruction telles que le *filibustering*²⁴⁰, fréquent au Sénat américain. Si ces pouvoirs de police du débat font rarement l'objet de contestation de la part des parlementaires, leur légitimité peut être contestée lorsqu'ils apparaissent comme étant mis en œuvre de manière arbitraire ou partielle. C'est ce qu'il convient d'examiner à présent.

²³⁵ *Ibid*

²³⁶ *Ibid*

²³⁷ *Ibid*

²³⁸ MALOUINES M.E, « L'Assemblée nationale instrumentalisée par une «bordélisation» organisée au profit des extrêmes », *Revue politique et parlementaire*, éditorial, 11 avril 2025.

²³⁹ AVRIL.P, GICQUEL.J, GICQUEL J.E, *Droit Parlementaire*, *op.cit*, p.216.

²⁴⁰ SAUNIER.C, « Le filibustering aux États-Unis : De l'obstruction au Sénat au renouveau du système de gouvernement ». *Revue française de droit constitutionnel*, 2023 n° 135, p.661-682.

2. La contestation de l'arbitrage présidentiel au nom de l'impartialité

En séance publique, tout comportement abusif de la part d'un parlementaire, qu'il appartienne à la majorité ou à l'opposition, doit appeler l'intervention de l'autorité arbitrale, laquelle est tenue d'appliquer le règlement avec impartialité. Afin de prévenir toute atteinte injustifiée aux droits d'expression et d'information des parlementaires, le règlement de l'Assemblée nationale encadre les pouvoirs du président. Ainsi, s'il peut hâter le passage au vote lorsqu'il estime que l'Assemblée a été suffisamment informée, il se doit de respecter le principe du contradictoire en permettant à deux députés de partis opposés de prendre la parole cinq minutes chacun pour en donner le sens²⁴¹. Dans les débats sur l'adoption d'un texte législatif ou d'une résolution, les explications de vote sont de droit sur le vote d'ensemble²⁴². Or, le Président en tant qu'ordonnateur de l'application du règlement en séance, décide de la façon d'interpréter les articles, il peut en proposer une lecture « stricte » même si cette dernière nuit à l'intérêt du débat. Cette application du règlement peut être perçue comme une forme de parti pris, susceptible d'alimenter des critiques quant à sa partialité. Ainsi, lors de la discussion du projet de loi portant sur la réforme des retraites de 2010, le Président Accoyer, après avoir permis à 23 députés de prendre la parole sur 166 demandes, décida de mettre fin aux explications de vote personnel des députés²⁴³. Ce faisant, le président se livra à une interprétation « stricte » de l'article 49 alinéa 13, réduisant le droit des parlementaires à expliquer leur vote à une simple faculté laissée à sa discrétion. Ce faisant, il s'éloigna de l'esprit du texte pour en détourner la lettre²⁴⁴. Le président justifia son choix par la volonté de mettre fin aux tentatives « d'obstruction » des parlementaires. Mais l'interprétation du règlement fit l'objet de nombreuses contestations de la part de l'opposition qui y vu une tentative de « censure » de l'opposition et un détournement de « l'esprit » du règlement à des fins arbitraires²⁴⁵. Cette application stricte du règlement détériora durablement les relations entre le Président et les députés de l'Opposition, qui publièrent une lettre réclamant la démission du Président Accoyer, l'accusant de ne plus « *protéger l'institution dont il est le garant* » et de ne plus être « *digne* »

²⁴¹ Article 54 alinéa 7

²⁴² AVRIL.P, GICQUEL.J, GICQUEL J.E, Droit Parlementaire, *op.cit*, p.222.

²⁴³ JOAN, *Débats*, première séance du 9 février 2006, p. 973. Cité par : GEYNET-DUSSAUZE.C, *L'obstruction parlementaire sous la Ve République: étude de droit constitutionnel*, *op.cit*, p.87-88.

²⁴⁴ TOUZEIL-DIVINA.M, BONINCHI.M, « De l'Esprit des lois », Le Monde, 23 septembre 2010.

²⁴⁵ REIGNIER.D, « Des traditions parlementaires et de leur interprétation, le cas de l'impartialité du président des assemblées », in M. ALTWEGG-BOUSSAC, A. BASSET et G. RICHARD (dir.), « Les usages de la tradition dans le droit », *op.cit*, p.5.

de présider l'Assemblée²⁴⁶. Afin de souligner leur mécontentement, ils boycottèrent la Conférence des présidents et refusèrent de se lever à son entrée dans l'hémicycle durant des semaines²⁴⁷. Ce premier exemple soulève la question des garde-fous nécessaires pour protéger les parlementaires. Si le règlement confie des prérogatives au Président de l'Assemblée nationale, c'est précisément pour garantir que chaque député puisse intervenir en séance et éviter une interprétation partielle. Dès lors, la question se pose : l'arbitrage du président peut-il être remis en question au nom de l'impartialité ? Le règlement de l'Assemblée nationale donne autorité au Président puisque le droit parlementaire repose sur le postulat que le Président agisse de manière impartiale. Cette impossibilité de remettre en question le Président est d'autant plus importante qu'elle pourrait donner lieu à des pratiques contraires au règlement comme le recommencement du vote. En effet, l'article 68 du règlement prévoit qu'une fois les résultats des délibérations proclamés par son président, « aucune rectification de vote n'est admise après la clôture du scrutin ». Une fois qu'un vote a été régulièrement organisé et que son résultat a été proclamé, il acquiert une force juridique. Revenir sur ce vote pourrait contrevenir à la stabilité des décisions parlementaires qui pourraient faire l'objet de pression extérieure à l'issue du scrutin²⁴⁸. Or, cette règle a pu être transgressée à la suite de contestations des parlementaires en raison « d'incidents juridiques et mécaniques »²⁴⁹. Le 27 avril 1976, lors de la première séance plénière de l'Assemblée, plusieurs députés ont protesté contre l'irrégularité d'un vote public, car le Président n'avait pas respecté la règle qui précise que le vote par scrutin public doit être annoncé dans l'enceinte du palais cinq minutes avant qu'il n'ait lieu, pour permettre aux parlementaires qui siègent dans les commissions ou les groupes de travail de rejoindre leurs bancs. Alors que les députés étaient arrivés dans le temps impartis, certaines machines permettant de comptabiliser les votes ne marchaient pas et le Président clôtura le scrutin sans que les députés puissent voter. Les parlementaires contestèrent cet arbitrage et critiquèrent l'instrumentalisation du vote du président « *je vous le rappelle, le vote est un acte solennel du Parlement, et non pas un gadget entre vos mains !* »²⁵⁰. Après quelques minutes, le Président en concertation avec le Bureau décida de recommencer le vote pour réparer ces « *erreurs* »²⁵¹.

²⁴⁶ Encyclopaedia Universalis, « France, mobilisations contre le projet de loi de réforme des retraites », 7-28 septembre 2010. Disponible en ligne : <https://www.universalis.fr/evenement/7-28-septembre-2010-mobilisation-contre-le-projet-de-reforme-des-retraites/>

²⁴⁷ GEYNET-DUSSAUZE.C, *L'obstruction parlementaire sous la Ve République: étude de droit constitutionnel*, op.cit., p.87-88.

²⁴⁸ REIGNIER.D, « Des traditions parlementaires et de leur interprétation, le cas de l'impartialité du président des assemblées », in M. ALTWEGG-BOUSSAC, A. BASSET et G. RICHARD (dir.), « Les usages de la tradition dans le droit », op.cit, p.16.

²⁴⁹ JOAN CR, 28 avril 1976,p.166-167.

²⁵⁰ *Ibid*

²⁵¹ *Ibid*

Ainsi, nous comprenons la portée la tradition d'impartialité présidentielle. En l'absence de cette impartialité, des pratiques proscrites risquent d'apparaître, mettant en péril la sincérité du scrutin, la liberté de vote des parlementaires et, in fine, la crédibilité de l'ensemble de l'institution parlementaire. Un tel manque d'impartialité pourrait en effet altérer l'intégrité des débats et fausser les décisions prises en séance. Ainsi comme le disait le Président Deschanel, *« un Président qui descend dans l'arène fait en même temps descendre l'Assemblée et le régime parlementaire »*²⁵².

B-Les pouvoirs du Président en matière disciplinaire

Le règlement de l'Assemblée nationale confie à son président des pouvoirs disciplinaires lui permettant de sanctionner les députés perturbant le bon déroulement des débats²⁵³. Ces prérogatives reposent sur la présomption d'impartialité du président qui se doit d'arbitrer le débat de manière impartiale. Toutefois, la prise de conscience progressive des risques associés à un usage partial de ces pouvoirs a conduit à la réforme réglementaire du 28 novembre 2014, instaurant le Bureau comme organe de contrôle et de régulation des sanctions disciplinaires (1). En dépit de cet encadrement, la contestation des sanctions reste vive au sein de l'opposition, qui accuse la Présidente de l'Assemblée nationale de faire un usage partial de son pouvoir de sanction (2)

1. Un pouvoir longtemps resté discrétionnaire

Comme l'affirmait Eugène Pierre « partout où les hommes sont réunis, il faut une loi pour protéger chacun d'entre eux contre les passions d'autrui et surtout contre ses propres passions²⁵⁴ ». En vertu du principe d'autonomie de l'Assemblée nationale, la Chambre doit veiller elle-même à sa sûreté. A ce titre, le règlement confère à son président l'organisation du pouvoir disciplinaire. Il dispose à ce titre d'une échelle de sanction²⁵⁵ pour rétablir l'ordre en cas de perturbation des débats. Tout d'abord, le Président peut rappeler à l'ordre tout parlementaire dont le comportement trouble la sérénité de la séance²⁵⁶. Il s'agit alors d'un premier avertissement adressé au parlementaire qui ne donne pas lieu à une sanction immédiate.

²⁵² DESCHANEL.P, « Préface », in H. Ripert, La présidence des assemblées politiques, *op.cit.*, p. XVIII.

²⁵³ Articles 70 et 71 RAN

²⁵⁴ PIERRE.E, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, *op.cit.*, p.439

²⁵⁵ Article 70 RAN

²⁵⁶ Article 71 RAN

La sanction disciplinaire n'est cependant pas liée à un comportement précis²⁵⁷. Le président de l'Assemblée nationale bénéficie ainsi d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer ce qui constitue un comportement de nature à perturber la sérénité des débats. Dès lors les comportements sanctionnés sont variables et ne l'ont pas toujours été avec la même sévérité. A titres d'exemples, le 20 octobre 1981, le Président de séance Stasi décida de rappeler à l'ordre le député Berson pour avoir remis en question certaines personnalités de l'opposition, notamment le Président du Conseil Constitutionnel, en suggérant que leur opposition aux nationalisations était motivée par des liens supposés avec les milieux d'affaires²⁵⁸. A l'inverse, le député Michels appartenant au groupe LREM a été rappelé à l'ordre pour avoir filmé la séance parlementaire se tenant le 4 janvier 2022. La seconde sanction disciplinaire qu'encourt les députés est le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal. Cette sanction entraîne de « plein droit la privation, pour une durée d'un mois, du quart de l'indemnité parlementaire²⁵⁹ ». Elle s'applique dans deux hypothèses : soit lorsqu'un député persiste à ignorer l'autorité du président de l'Assemblée après un premier rappel à l'ordre, a gravité de son comportement justifie qu'il en soit fait mention expresse au procès-verbal, afin d'en assurer la publicité et d'en marquer la réprobation.²⁶⁰ Ainsi, sous la XVIe législature, les députés LFI, Obono et Boyard furent rappelés à l'ordre pour avoir continué de parler malgré un premier rappel à l'ordre. De même le député RN, Loubet fût rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal pour avoir insulté le ministre de l'Économie de « lâche ». Le 13 février 2023, le député Saintoul fut rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal pour avoir lui aussi insulté un ministre « d'impoteur et assassin ²⁶¹ ». De ces différentes sanctions, il ressort que le président de séance est chargé de déterminer au cas par cas, la sanction appropriée. Cette appréciation peut varier d'un président de séance à un autre, tous n'ayant pas la même sensibilité. Dès lors, une telle appréciation pouvant ouvrir la voie à une application partielle du règlement. Cependant, afin de limiter l'arbitraire dans l'application des sanctions disciplinaires, la réforme du règlement du 28 octobre 2014, a encadré le pouvoir disciplinaire du président. Depuis lors, les sanctions les plus nombreuses et les plus lourdes sont prises de manière collégiale par le Bureau²⁶². Ainsi, la censure, qui constitue le troisième niveau de sanctions disciplinaires est proposée par le Bureau puis prononcée par les députés, lors d'un vote « à main levée » et sans débat²⁶³. Cette sanction

²⁵⁷ AVRIL.P, GICQUEL.J, GICQUEL J.E, Droit Parlementaire, *op.cit*, p.233.

²⁵⁸ *Ibid*

²⁵⁹ Article 73 du RAN

²⁶⁰ AVRIL. P et GICQUEL.J-E, Droit parlementaire,*op.cit* ,p.230

²⁶¹ J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 1ère séance du 13 fév. 2023, p. 1315.

²⁶² Entretien réalisé avec Georges Bergougnous le 8 avril 2025.

²⁶³ Article 72 du RAN

est prononcée à l'encontre d'un député qui, après avoir été rappelé à l'ordre à deux reprises, persiste à ne pas se conformer aux injonctions du président de séance et provoque « une scène tumultueuse ». Elle entraîne la privation pendant un mois de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député. La censure a été appliquée le 2 février 1984, à l'encontre de MM. D'Aubert, Madelin et Toubon qui avaient mis en cause « *le passé* » du chef de l'État pendant la guerre et avaient refusé de retirer leurs propos²⁶⁴.

Enfin, la censure avec exclusion temporaire est la sanction la plus grave portée à l'encontre d'un parlementaire. Elle est prononcée par l'Assemblée, lors d'un vote à main levée, sur proposition du Bureau. Elle entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de l'Assemblée et de paraître dans le Palais de l'Assemblée jusqu'à l'expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la peine a été prononcée. Dans le cas où la censure avec exclusion temporaire est appliquée pour la deuxième fois à un député, l'exclusion s'étend à trente jours de séance²⁶⁵. Alors qu'elle n'avait été prononcée qu'une seule fois entre 1958 et 2022, cette sanction a été appliquée à trois députés depuis 2022. Le 4 novembre 2022, M. de Fournas (RN) a été sanctionné pour avoir lancé « qu'il retourne en Afrique²⁶⁶ » après le discours d'un député LFI. Le 10 février 2023, M. Portes (LFI) a été sanctionné pour ses « provocations envers l'Assemblée ». Enfin, M. Delogu a été sanctionné pour avoir brandi un drapeau palestinien au sein de l'hémicycle²⁶⁷.

Outre l'encadrement du pouvoir de sanctions que le Président peut prononcer à l'encontre d'un parlementaire, la révision réglementaire de 2014 a consacré une forme de droit de recours interne à l'Assemblée nationale²⁶⁸. Ainsi, même lorsque le Président est compétent pour prononcer une sanction, celle-ci peut être révisée par le Bureau. C'est notamment le cas pour l'article 72 du règlement qui prévoit que le député visé par un rappel à l'ordre inscrit au procès-verbal puisse être entendu par le Bureau, lequel, peut réviser la sanction. En renforçant la fonction disciplinaire du Bureau, cette réforme traduit la prise de conscience du risque de partialité du président dans l'application des sanctions. Seule une prise de décision collégiale des sanctions peut véritablement contrer cette partialité. Ainsi, sous les XIV^e et XV^e législatures, la Conférence des Présidents a été mobilisée pour arbitrer les sanctions prises à

²⁶⁴ AVRIL. P et GICQUEL.J-E, Droit parlementaire,*op.cit* ,p.230

²⁶⁵ Article 73 RAN

²⁶⁶ JOAN Séance du 3 nov. 2022, p. 5125.

²⁶⁷ AVRIL. P et GICQUEL.J-E, Droit parlementaire,*op.cit* ,p.231.

²⁶⁸ VINCENT, R., « À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : retour sur l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire », p.329.

l'encontre des députés. Si le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que les sanctions relèvent du Président et du Bureau, la pratique récente tend à associer de manière croissante la Conférence des Présidents à ce processus²⁶⁹. Cette participation s'est notamment manifestée sous les XIV^e et XV^e législatures, dans deux configurations distinctes : d'une part, lorsqu'il s'agissait de traiter discrètement des sanctions jugées mineures sans communication en séance publique²⁷⁰ ; d'autre part, lorsque la Conférence s'est vue conférer un rôle de validation ou d'« examen » des mesures déjà prises par le Président de séance, dans une logique proche d'un contrôle collégial²⁷¹. Cette évolution procède d'une volonté manifeste de désamorcer les accusations de partialité susceptibles de viser le Président lorsqu'il exerce seul son pouvoir disciplinaire. Dès lors, on peut légitimement s'interroger : une telle précaution procédurale serait-elle nécessaire si le Président était perçu comme un véritable arbitre, détaché des logiques partisans ? Il y a fort à penser que non. Le *Speaker* britannique, qui rompt avec son parti politique à son entrée en fonction, voit rarement ses décisions contestées. En France, à l'inverse, l'empreinte partisane du titulaire du perchoir fragilise l'autorité de ses décisions, y compris disciplinaires, et alimente un climat de suspicion. Le recours à des formes de collégialité ad hoc pour pallier ce déficit de confiance ne constitue, en définitive, qu'un habillage institutionnel destiné à masquer les failles du modèle existant. Il témoigne des limites structurelles du modèle français, désormais en peine de garantir l'impartialité présidentielle de manière durable. Si le pouvoir disciplinaire du Président de l'Assemblée nationale a fait l'objet d'un encadrement depuis la réforme du règlement du 28 octobre 2014, elle n'a pas suffi à écarter les critiques formulées à l'encontre de la Présidente de l'Assemblée nationale liées à l'augmentation du nombre et de leur sévérité (2)

²⁶⁹ REIGNIER.D, « L'encadrement de l'insulte dans l'arène parlementaire, au cours des 14^e et 15 législatures (2012-2022) », in PASSARD.C, « Les usages politiques de l'insulte », p.21.

²⁷⁰ *Ibid*

²⁷¹ *Ibid*

2. L'ouverture d'un débat portant sur la partialité des sanctions

Depuis l'arrivée au perchoir de la Présidente Braun Pivet, le nombre de sanctions ainsi que leur gravité a connu une importante inflation. Cette augmentation est le résultat de la volonté d'« intransigeance » de la présidente qui souhaite stopper « une dérive des comportements » dans l'hémicycle²⁷². Depuis, 1958, seules 69 sanctions ont été prononcées à l'encontre de parlementaire dont 50 entre 2017 et mai 2024. Soit près de 83% des sanctions disciplinaires depuis 1958 ont été prononcées entre 2017 et 2024²⁷³. Toutefois cette intransigeance semble avoir principalement visé les députés apparentés écologistes ou LFI, au point que certains parlementaires dénoncent une pratique partielle de la part de la présidente et du Bureau qui prononcent les sanctions. Dès 2017, le député François Ruffin dénonçait un traitement inégal entre les députés de la majorité et ceux apparentés à gauche²⁷⁴. Tandis qu'un député de la majorité, ayant mimé un salut nazi, n'avait écopé que d'un simple rappel à l'ordre, lui-même avait été sanctionné financièrement en 2017 pour avoir porté un maillot de football en séance, en soutien à une proposition de loi²⁷⁵. Ainsi, depuis 2022, 80% des sanctions concernent des députés appartenant à LFI. Toutefois, ce constat mérite d'être nuancé car d'une part, l'augmentation des sanctions peut répondre à une stratégie assumée de visibilité²⁷⁶ des députés de l'opposition au sein de l'hémicycle et d'autre part, être liée à des sanctions collectives, lesquelles augmentent numériquement le nombre de sanctions pour un incident. A titre d'exemple, lors du déclenchement de l'article 49-3 de la Constitution, le 16 mars 2023, 68 députés ont fait l'objet d'un rappel à l'ordre pour avoir brandi des pancartes au sein de l'hémicycle²⁷⁷. Néanmoins, l'ouverture d'un débat portant sur la partialité des sanctions du président de l'Assemblée nationale soulève une problématique plus large, qui touche à l'essence même de l'équilibre du droit parlementaire. Pour arbitrer les débats, le président doit pouvoir jouir de prérogatives lui permettant de maintenir l'ordre et de sanctionner les comportements qui perturbent le bon déroulement des séances. Le président, en exerçant ce pouvoir de sanction, est présumé agir dans l'intérêt du débat parlementaire en permettant à tous les députés

²⁷² DEREUDDRE, T., « Drapeau palestinien à l'Assemblée : les sanctions à géométrie variable de Yaël Braun-Pivet », *Politis*, 16 mai 2024

²⁷³ ALGAN.Y, RENAULT.T, SUBTIL.H, « La Fièvre parlementaire : ce monde où l'on catche !, Colère, polarisation et politique TikTok à l'Assemblée nationale », Note de l'OBE 2025, *CEPREMAP*, 13 janvier 2025.

²⁷⁴ MASCRE, C., « Port du maillot de foot : la sanction de François Ruffin (LFI) confirmée par l'Assemblée », *France 3 Régions*, 13 décembre 2017.

²⁷⁵ AVRIL.P, GICQUEL.J-E, *Droit Parlementaire*, *op.cit.*, p.230

²⁷⁶ Entretien réalisé avec le Professeur Jean-Philippe Derossier, *op.cit.*

²⁷⁷ Entretien réalisé avec Damien Connil, le 4 avril 2025.

d'intervenir sans être interrompus ou empêchés de manière indue²⁷⁸. Ainsi, comme l'affirmait Eugène Pierre, « les Assemblées ne pourraient subsister si elles n'avaient un droit de discipline sur leurs membres²⁷⁹ ». Toutefois, la remise en cause récurrente des sanctions prononcées à l'encontre des députés de l'opposition constitue, d'une part, un précédent préoccupant, en ce qu'elle est de nature à fragiliser l'autorité du président de l'Assemblée nationale et, par extension, à ébranler la légitimité des règles de droit parlementaire. D'autre part, elle repose sur un soupçon de partialité inhérent au modèle présidentiel français. Le président n'est en effet pas une autorité neutre, il conserve des attaches partisans et continue de jouer un rôle politique au sein de sa formation. Dans ce contexte, il lui est difficile d'objectiver son impartialité aux yeux de l'opposition, qui continue de le percevoir davantage comme un acteur partisan que comme une autorité arbitrale légitime. Ce soupçon constant altère la réception de chacune de ses interventions, et rend tout exercice de ses prérogatives, notamment en matière disciplinaire, potentiellement sujet à controverse.

Conclusion paragraphe II

Au terme de ce paragraphe, il apparaît que la délibération parlementaire ne saurait se dérouler de manière sereine et ordonnée sans la présence d'une autorité arbitrale chargée d'assurer la police des débats et de sanctionner les comportements de nature à en troubler le bon déroulement. Toutefois, les prérogatives confiées au président de l'Assemblée nationale font l'objet de contestations de plus en plus fréquentes. Les députés, notamment sous les XVe et XVIe législatures, ont remis en cause la nature des sanctions prononcées ainsi que la partialité de celui qui les exerce. Pour répondre à ces critiques, la réforme du Règlement de 2014 a mis en place une possibilité de recours devant le Bureau de l'Assemblée et a encadré les conditions dans lesquelles celui-ci peut prononcer des sanctions plus sévères. La Conférence des présidents a également été associée à ce processus. Cependant, ces ajustements ne suffisent pas à résoudre un problème plus structurel. Le président de l'Assemblée nationale en refusant de quitter la vie politique à son accession au perchoir, continue d'être associé à un homme politique plutôt qu'à une autorité impartiale et neutre. Dès lors, il porte sur lui un soupçon de partialité permanent, inhérent au modèle français.

²⁷⁸ *Ibid*

²⁷⁹ PIERRE.E, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, *op.cit*, p.505.

Section II : Une impartialité présidentielle compatible avec une activité politique?

Dans la tradition parlementaire française, l'exigence d'impartialité attachée à la fonction de Président de l'Assemblée nationale n'exclut pas la possibilité pour ce dernier de conserver un engagement militant au sein de son parti politique dès lors que celui-ci s'exerce dans un cadre distinct de l'exercice de ses responsabilités au perchoir. On admet alors qu'il existe une séparation axiologique entre l'homme politique et le président au perchoir (§1). Mais cette séparation de l'homme de la fonction est utopiste, il arrive parfois que le président continue son engagement politique au perchoir (§2).

§1-Le président de l'Assemblée nationale, un homme politique comme un autre?

Lors de son accession au perchoir, le président de l'Assemblée nationale ne renonce pas à ses engagements militants et maintient sa posture d'homme politique (A). L'accession à la fonction de président de l'Assemblée nationale peut se révéler particulièrement stratégique pour son titulaire puis qu'elle lui permet de renforcer sa légitimité et sa visibilité, constituant alors un tremplin dans sa carrière politique (B).

A-L'activité militante du président

L'accession au perchoir du Président de l'Assemblée nationale ne l'empêche pas de conserver une activité militante au sein de son parti politique (1). Cette implication politique peut, par ailleurs, le conduire à intervenir dans le débat public pour exprimer son opinion sur des débats d'actualités (2).

1. Un militant au sein de son parti

En France, le Président de l'Assemblée nationale est, dans les faits, issu de la majorité parlementaire siégeant à la Chambre²⁸⁰. Comme nous l'avons souligné dans le premier chapitre, la combinaison du mode d'élection du Président et du fonctionnement majoritaire de la Ve République conduit mécaniquement à la désignation d'un candidat appartenant au groupe majoritaire. Toutefois, le modèle français a ceci de particulier que le président conserve un engagement actif au sein de son parti politique durant son mandat présidentiel.²⁸¹ En effet, à son accession au « perchoir », le président n'est pas tenu de démissionner de son groupe politique et de siéger avec les non-inscrits. A l'inverse, il continue de participer activement à la vie politique de son parti. D'une part, il conserve un statut *ès-qualité* au sein du Bureau de son groupe politique²⁸². A titre d'exemple, le président de l'AN est membre de droit du Bureau des partis les Républicains²⁸³ et Renaissance²⁸⁴. D'autre part, il participe régulièrement aux réunions de son groupe politique. Ces instances constituent, pour le Président, un espace privilégié lui permettant de peser sur les orientations stratégiques de sa formation politique et d'influencer son fonctionnement interne. A ce titre, le président de l'Assemblée nationale peut chercher à favoriser un candidat, qui selon lui, devrait en prendre les rênes du parti. C'est dans cette logique que le président Séguin avait soutenu la candidature d'Alain Juppé à la présidence de l'UMP.²⁸⁵ En outre, le Président de l'Assemblée nationale se rend régulièrement aux Congrès de son parti, occasions lors desquelles il peut exprimer publiquement ses positions sur des questions de politique interne. Ainsi, lors du congrès du Parti socialiste à Bourg-en-Bresse en 1983, le Président Louis Mermaz déclara : « c'est l'occasion de faire le bilan [...] Convenons que nous pratiquons une politique de compromis économique et social. Il ne peut en être autrement dans une démocratie évoluée, où les réformes demandent une certaine maturation rendue possible par l'évolution du corps social ²⁸⁶ ». Enfin, c'est en tant que militant politique que le Président de l'Assemblée nationale peut décider de soutenir une campagne présidentielle. Ainsi, en 1987, le Président Louis Mermaz décide de s'engager dans la seconde campagne

²⁸⁰ BENETTI.J, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Ve République*, op. cit., p.52

²⁸¹ Entretien réalisé avec Georges Bergougnous, *op.cit.*

²⁸² REIGNIER.D, « Des traditions parlementaires et de leur interprétation, le cas de l'impartialité du président des assemblées », in M. ALTWEGG-BOUSSAC, A. BASSET et G. RICHARD (dir.), « Les usages de la tradition dans le droit », *op.cit.*, p.5.

²⁸³ Article 24 Statut du Parti Les Républicains

²⁸⁴ Article 8 Statut du Parti Renaissance

²⁸⁵ Le Monde, « Alain Juppé prend la direction du RPR avec l'appui ambigu de Philippe Séguin » 17 octobre 1995.

²⁸⁶ L'Année politique, 1983, p.71, cité par MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op. cit., p523

présidentielle du Président Mitterrand.²⁸⁷ Puis, en 1995, c'est au tour du Président Philippe Séguin de s'engager dans la campagne présidentielle de Jacques Chirac²⁸⁸. Ainsi, sous la Ve République, le Président de l'Assemblée nationale demeure avant tout une figure politique, étroitement liée à son parti et pleinement engagée dans la vie partisane. Son mode d'élection ainsi que ses engagements extérieurs, tant médiatiques que partisans, le rattachent le plus souvent de manière explicite au camp gouvernemental.

2. Une intervention remarquée dans le débat public

Par sa stature d'homme politique de premier plan, le Président de l'Assemblée nationale peut être amené à intervenir dans le débat public. Ainsi, il lui arrive de faire connaître sa position sur la politique conduite par l'Exécutif, soit pour en suggérer une réorientation, soit pour rappeler certaines priorités politiques. À ce titre, dans un entretien accordé au journal *Le Monde* en 1988, le président Laurent Fabius critiqua la politique du gouvernement socialiste, déplorant l'absence « d'une vision d'ensemble » et d'un « grand dessein », notamment en matière de construction européenne.²⁸⁹ Dans la même idée, le président de l'Assemblée nationale peut intervenir pour condamner les propos « polémiques » d'un ministre. Ainsi, le 28 janvier 2025, la présidente de l'Assemblée nationale Yaël Braun Pivet pris la parole pour condamner les propos du premier ministre François Bayrou affirmant que la France faisait face à une « *submersion migratoire* ». Elle indiqua également qu'elle souhaiterait que le gouvernement revienne aux promesses originelles du Président Macron et qu'il était nécessaire d'aborder la question migratoire²⁹⁰ « *de manière globale et non sous le prisme du ministère de l'Intérieur* ». En outre, le Président de l'Assemblée nationale peut intervenir publiquement pour exprimer sa position sur des débats sociétaux majeurs. Ainsi, à l'occasion des travaux de la Convention citoyenne sur la fin de vie, la Présidente Braun-Pivet s'était déclarée favorable à l'adoption d'une loi dès 2023, affirmant qu'il « s'agirait d'une nouvelle liberté que nous pourrions offrir à nos concitoyens ²⁹¹ ». Enfin, le président peut également intervenir dans le débat public pour faire valoir son sentiment sur des enjeux relevant de la politique étrangère ou de la défense nationale. Ainsi, le 6 août 1973, au retour d'une mission parlementaire à Moscou, le Président Edgard Faure déclara que « du point de vue de la défense nationale, le fait que nous ayons une

²⁸⁷ Le Monde, « Louis Mermaz, fidèle compagnon de route de François Mitterrand, est mort », 15 août 2025.

²⁸⁸ Entretien réalisé avec Armel Le Divellec, *op.cit.*

²⁸⁹ Le Monde, « Un entretien avec M. Laurent Fabius », 24 août 1988.

²⁹⁰ Le Monde, « François Bayrou maintient l'idée d'une « submersion » migratoire ; en réaction, le PS annule une réunion avec le gouvernement sur le budget », 28 janvier 2025

²⁹¹ Le figaro, « Fin de vie: Braun-Pivet «espère» une loi en 2023 », 25 janvier 2023.

bombe ou que nous n'en ayons pas n'a strictement aucune importance », tout en reconnaissant que la détention de l'arme nucléaire constituait un atout diplomatique majeur, en ce qu'elle permettait à la France « de donner son avis sur les grands sujets du monde ». ²⁹² Ainsi, le président de l'Assemblée nationale peut user de sa liberté d'expression pour se prononcer publiquement sur des questions d'actualité. Cette prise de position lui permet de renforcer sa visibilité sur la scène politique nationale et peut constituer un atout stratégique non négligeable dans la perspective d'une poursuite de carrière politique à l'issue de son mandat

B-La présidence de l'Assemblée nationale, un tremplin vers des fonctions politiques plus élevées ?

L'exercice de la présidence de l'Assemblée nationale peut constituer, pour celui qui l'occupe, un intérêt stratégique certain, en ce qu'il lui permet à la fois se constituer une autorité morale symbolique et de gagner en notoriété sur la scène politique nationale. Cet intérêt particulier dépend alors directement de l'importance de l'exercice de ses fonctions présidentielles dans la poursuite d'une carrière politique. S'il n'est pas possible de distinguer un « idéal type » de Président de l'Assemblée nationale, il est tout de même possible de distinguer les profils plus ou moins politique des titulaires de la fonction. Ainsi, nous distinguerons le « Président politique » (1) du « président institutionnalise » (2).

1.Le président politique

La présidence de l'Assemblée nationale a pu être perçue par certains titulaire de la fonction comme une « position institutionnelle d'attente²⁹³ » vers des fonctions plus politiques. Certains la décrivant même comme un véritable « tremplin²⁹⁴ ». Situé au cœur des relations entre l'Exécutif et le Législatif, la présidence de l'Assemblée nationale permet à son titulaire de gagner en lustre et d'affirmer sa capacité de direction de la majorité parlementaire. Dès lors, c'est tout naturellement qu'ils peuvent être nommer ministre ou accéder à la présidence de leur parti politique. Ainsi, sous la Ve République, de nombreux Présidents de l'Assemblée nationale se sont illustrés par leur profil éminemment politique. A titre d'exemple, nous pouvons prendre le profil d'Edgard Faure, qui, sous la IV^e République, siégea plus de six ans dans sept gouvernements successifs et présida l'Assemblée nationale à deux reprises, une première fois

²⁹² MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op. cit., p. 521

²⁹³ Entretien avec Armel Le Divellec, op.cit.,

²⁹⁴SEGUIN.P, « 240 pour un fauteuil, La saga des présidents de l'Assemblée », op.cit, p. 13

sous la présidence de Vincent Auriol, puis sous celle de René Coty²⁹⁵. Figure éminente de la Ve République, il occupa ensuite les portefeuilles de ministre de l'Agriculture et de l'Éducation nationale auprès du général de Gaulle, avant de devenir ministre d'État sous Georges Pompidou. Il retourna à la présidence de l'Assemblée nationale de 1973 à 1978 avant de se présenter à la Présidence de la République. La présidence de l'Assemblée nationale ne semble avoir constitué, pour Edgar Faure, qu'une séquence parmi d'autres dans une carrière politique particulièrement longue et variée. Cette conception a durablement influencé la perception du perchoir au sein de la classe politique. Ainsi, le Président Philippe Séguin, cita Edgar Faure lorsqu'on lui demanda si le perchoir constituait un tremplin ou une voie de garage, il répondit : « Mais cher ami, on peut très bien faire un tremplin avec une voie de garage ! ²⁹⁶ » En outre, nous pouvons également retenir le profil de Louis Mermaz, qui de la présidence de l'Assemblée nationale un véritable tremplin politique, en l'utilisant pour accroître sa visibilité et s'imposer comme l'un des principaux dirigeants du Parti socialiste. Il fit l'objet de critiques récurrentes pour son absence de neutralité dans l'exercice de ses fonctions, utilisant la présidence de l'Assemblée nationale comme tribune destinée à faire valoir ses positions au sein de son propre parti²⁹⁷. Après avoir occupé la présidence de l'Assemblée nationale entre 1981 et 1986, il prit la tête du groupe socialiste à l'Assemblée nationale et fut nommé premier secrétaire du Parti socialiste. Sous la présidence de François Mitterrand, il occupa successivement les fonctions de ministre des Transports, puis, à partir de 1990, de ministre de l'Agriculture et de la Forêt, avant d'être nommé, en 1992, ministre des Relations avec le Parlement. Il assuma également, entre octobre 1992 et mars 1993, la fonction de porte-parole du gouvernement²⁹⁸. Dans la même logique, la candidature de Laurent Fabius à la présidence de l'Assemblée nationale s'inscrivait dans la logique de sa carrière politique. Ancien ministre du Budget sous François Mitterrand, puis nommé Premier ministre en 1984 à seulement 37 ans, Laurent Fabius s'était imposé comme l'un des principaux espoirs du Parti socialiste²⁹⁹. Après la fin de son mandat à Matignon en 1986, il poursuit son engagement politique en prenant la présidence du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, renforçant ainsi son rôle de meneur de l'opposition parlementaire. En 1988, il gagne le perchoir mais quitte cette fonction dès 1992 pour regagner son poste de premier secrétaire du Parti socialiste. En 1997, il est réélu à la présidence de

²⁹⁵ MAITROT. J.C, "Faure Edgar (1908-1988)", Encyclopedia Universalis. Disponible en ligne : <https://www.universalis.fr/encyclopedia/edgarfaure/>

²⁹⁶ SEGUIN.P, « 240 pour un fauteuil, La saga des présidents de l'Assemblée », *op.cit.*, p. 13

²⁹⁷ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 530

²⁹⁸ MACRON.E, « Disparition de Louis Mermaz », Elysée, 16 août 2024. Disponible en ligne : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/08/16/disparition-de-louis-mermaz>

²⁹⁹ Entretien avec Jean-Philippe Derosier, *op.cit.*

l'Assemblée nationale mais quitte une nouvelle fois son mandat pour un poste de ministre des Finances et de l'Industrie sous le gouvernement de Lionel Jospin. Lors de son deuxième mandat en tant que Président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius fit l'objet de vives critiques quant à l'usage personnel qu'il semblait faire de sa fonction, certains ayant : « la désagréable impression qu'il se sert plus de sa fonction, qu'il ne la sert. ³⁰⁰» Enfin, nous pouvons retenir le profil politique de Philippe Séguin qui fut le Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi sous la présidence de Jacques Chirac. Il accéda au perchoir en 1993 où il se distingue tant par son engagement en faveur de la modernisation du fonctionnement parlementaire³⁰¹ que par les positions politiques qu'il défend. Tout au long de sa présidence, Philippe Séguin n'a jamais dissimulé son ambition de demeurer un acteur central de la vie politique nationale, ni son intention de préparer la suite de sa carrière. Une attitude qu'il assume pleinement sans la juger incompatible avec les exigences de la Présidence. Ainsi, le 9 octobre 1995, il donna sa conception de la présidence de l'Assemblée nationale : « Arbitre ou intervenant ? Les deux à la fois probablement. Le système français ne fait pas du président de l'Assemblée nationale un être totalement incolore ... Il faut pour assurer un équilibre, l'impartialité dans la conduite des débats, s'abstenir d'intervenir dans les débats en cours ... mais garder sa capacité d'expression à l'extérieur³⁰² ».

Ainsi, sous la Ve République, la présidence de l'Assemblée nationale est fréquemment envisagée par ses titulaires comme une étape stratégique au sein d'un parcours politique ascendant. On constate ainsi une nette politisation de la fonction de Président de l'Assemblée nationale, qui appartient à une majorité et peut donc quitter ses fonctions pour exercer une fonction gouvernementale³⁰³. Ce constat mérite toutefois d'être nuancé. Depuis 1958, aucun président de l'Assemblée nationale depuis 1958 ne s'est fait élire à la Présidence de la République, même si certains ont tenté³⁰⁴. Une telle conception demeure néanmoins problématique, en ce qu'elle interroge la capacité des présidents à exercer leurs fonctions avec l'objectivité et l'impartialité requises, sans s'autolimiter dans leurs prises de position par calcul ou par anticipation d'une promotion ministérielle.

³⁰⁰ BREHERT. T, « Radioscopie de l'Assemblée nationale IV : La maison Fabius », *Le Monde*, 14 juillet 1989, p.10, cité par MARTIN. A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op. cit., p. 530

³⁰¹ JANSEN.S, « Réformer le pouvoir législatif sous la Ve République, Philippe Séguin au perchoir (1993-1997) », in GARRIGUES. J, *Les Présidents de l'Assemblée nationale de 1789 à nos jours*, Paris, Classiques Garnier, 2015, p. 163-188.

³⁰² SEGUIN P., « Le rôle de président de l'Assemblée nationale selon Philippe Séguin », *Le Cercle de minuit*, INA, 9 octobre 1995. Disponible en ligne : <https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/video/i24197089/le-role-de-president-de-l-assemblee-nationale-selon-philippe-seguin>.

³⁰³ Entretien réalisé avec Georges Bergougnous, op.cit.

³⁰⁴ Jacques Chaban-Delmas fut candidat à la présidence de la République mais battu en 1974.

2. Le président institutionnaliste

À l'inverse, certains présidents de l'Assemblée nationale ont adopté une conception strictement institutionnelle de leur rôle, limitant leur action à l'organisation et au bon fonctionnement de la Chambre basse. Le président institutionnaliste se caractérise par sa maîtrise du droit parlementaire, qui en fait un véritable « technicien³⁰⁵ » de l'institution, ainsi que par son attachement à une présidence impartiale, soucieuse de protéger les droits de l'opposition et de rappeler à l'ordre, le cas échéant, les membres de la majorité parlementaire. La présidence de l'Assemblée nationale n'apparaît alors plus comme un tremplin au service d'ambitions personnelles, mais comme une magistrature d'équilibre, au service de l'ensemble de l'institution parlementaire. Ainsi, nous pouvons retenir le profil du Président Jean-Louis Debré. Bien qu'il ait précédemment occupé des fonctions ministérielles et entretenu une proximité politique avec le président Chirac, Jean-Louis Debré sut incarner la présidence de l'Assemblée nationale avec impartialité et rigueur, faisant prévaloir l'intérêt de l'institution sur ses attaches partisans. Dans un entretien accordé à LCP, il déclara : « Plus que la fonction de ministre, c'est celle-là que je voulais. Pour moi, le symbole de la République, c'est la présidence de l'Assemblée nationale (...). À partir du moment où je montais l'escalier (...) où j'ai été élu, l'idée qui m'est venue à la tête, c'est que je n'étais plus membre d'un parti politique. J'étais le président de toute l'Assemblée³⁰⁶ ». Tout au long de son mandat, il chercha à faire vivre cette conception d'une présidence placée au-dessus des clivages partisans, soucieuse de garantir la sérénité des débats et le respect des droits de l'ensemble des parlementaires. Dans un entretien accordé à Jean Garrigues³⁰⁷, il décrit la fonction de Président de l'Assemblée nationale comme quelqu'un qui « se doit d'être à l'écoute de l'ensemble des députés, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Il est le garant du bon fonctionnement de l'Assemblée dans le respect de la Constitution et du règlement ainsi que de l'exercice des droits et devoirs de chaque groupe parlementaire. Si on a pu noter mon attachement au respect des temps de paroles, en séance publique, par les députés comme par les membres du Gouvernement, c'est précisément parce que je veux assurer concrètement le respect des droits de chacun, majorité et opposition. L'Assemblée nationale, au travers de ses débats dans l'hémicycle, doit véhiculer une image de

³⁰⁵ LAFAILLE, F, *Le Président du Sénat depuis 1875*, op.cit, p. 34

³⁰⁶ VICTOR.JC, « Jean-Louis Debré, l'héritage de la République », reportage, France télévisions, Disponible sur Youtube : <https://www.youtube.com/watch?v=mtQquLuovo8&t=2122s>, 32-37mins.

³⁰⁷ GARRIGUES.J, « Interview de Monsieur Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale », *Parlement(s) Histoire et politique*, n°0, 5 novembre 2002.

tolérance, de respect même s'il est normal que ces débats y soient vifs et passionnés ³⁰⁸». La présidence de Jean-Louis Debré se distingue également par son amabilité avec l'Opposition parlementaire. Il affirma ainsi : « Il ne s'agit pas seulement de respecter les droits de l'opposition, il s'agit aussi d'écouter sa voix³⁰⁹». Respecté par l'ensemble du spectre politique, il reçut une ovation appuyée de l'ensemble des députés à son départ du perchoir³¹⁰, signe rare, mais éloquent, d'une présidence ayant su conquérir l'Assemblée par son impartialité, sa rigueur et son sens profond de l'institution³¹¹.

Conclusion paragraphe I

Sous la Ve République, le président institutionnaliste semble retenir une conception de son rôle le rapprochant de la présidence politiquement neutre du *Speaker* de la Chambre des Communes. Même s'il est issu des rangs de la majorité parlementaire, il parvient à exercer ses fonctions avec une impartialité exemplaire. Il protège les droits de l'opposition et n'hésite pas le cas échéant, à réfréner les excès de sa propre majorité afin de garantir la sérénité et l'équilibre des débats. De ce modèle, nous pouvons alors établir deux constats : plus le président de l'Assemblée nationale parvient à faire la démonstration de son impartialité, plus son autorité s'en trouve renforcée et reconnue par ses pairs. À l'inverse, lorsque la fonction est perçue comme instrumentalisée au profit d'une carrière politique, le président fait l'objet de critiques récurrentes, susceptibles d'éroder sa légitimité et d'affaiblir la crédibilité de l'institution qu'il incarne. Il semble donc que le Président ait davantage intérêt à exercer son office avec une plus grande impartialité. Toutefois, sous la Ve République, une telle conception du rôle présidentiel fut marginale, au point que seul Jean-Louis Debré peut véritablement être rattaché à ce modèle d'impartialité. À l'inverse, plusieurs titulaires du perchoir ont fait un usage résolument partisan de leur fonction, n'hésitant pas à mettre la présidence au service de leur formation politique ou des intérêts de la majorité parlementaire (paragraphe 2)

³⁰⁸ *Ibid*

³⁰⁹ *Ibid*

³¹⁰ Le Monde, « Jean-Louis Debré, la République en héritage », 21 février 2007.

³¹¹ Entretien réalisé avec Georges Bergounous, *op.cit.*

§2- La persistance d'une activité politique au perchoir

La tradition parlementaire française a reconnu que le Président de l'Assemblée nationale puisse maintenir des engagements militants au sein de son parti politique, à condition que ceux-ci s'exercent en dehors du cadre de ses fonctions présidentielles. Toutefois, il arrive que ce dernier adopte des positions partisans en tant que président dans le silence de certains textes. Ce mélange des fonctions soulève la question de la capacité du président à demeurer un arbitre impartial au sein de la Chambre. Dès lors, il semble nécessaire de repenser en profondeur le rôle du président de l'Assemblée nationale pour tendre vers une plus grande neutralité politique (B).

A- Les prises de position partisane au perchoir

À la différence du Président de la République³¹² et du Premier ministre³¹³, les compétences du Président de l'Assemblée nationale ne sont pas définies par la Constitution. Ce silence constitutionnel l'amène à interpréter lui-même l'étendue de ses prérogatives, au risque, dans certains cas, de donner lieu à des lectures partisans. Ainsi, en est-il de sa compétence au regard de la recevabilité des motions de censure (1). En outre, le président peut faire un usage partisan de certaines de ses prérogatives, notamment son pouvoir de nomination (2).

1. Une interprétation partisane des textes

L'article 153 du règlement de l'Assemblée nationale se contente de préciser que le Président constate le dépôt d'une motion de censure par la remise d'un document intitulé « Motion de censure », signé par un dixième au moins des membres de l'Assemblée. Quant à l'article 49, alinéa 2, de la Constitution, il ne fait qu'énoncer les conditions formelles de recevabilité d'une telle motion qu'il revient au Président de l'Assemblée nationale de vérifier. Dès lors, ce vide juridique relatif à la compétence du Président de l'Assemblée nationale a ouvert la voie à des interprétations partisans. Ainsi, en avril 1961, alors que la France était empêtrée dans la guerre d'Algérie, le Président De Gaulle mis en œuvre l'article 16 de la Constitution. Face à la lenteur avec laquelle le chef de l'État s'employait à rétablir le fonctionnement normal des institutions, une motion de censure fut déposée. Toutefois, en se basant sur un argumentaire plus politique que juridique, Président de l'Assemblée nationale, Jacques Chaban-Delmas déclara

³¹² Article 5 de la Constitution

³¹³ Article 21 de la Constitution

« irrecevable toute motion de censure contre le gouvernement en dehors des sessions normales de l'Assemblée »³¹⁴. Le Président Jacques Chaban-Delmas fonda sa décision sur deux déclarations du général de Gaulle : dans l'une, le chef de l'État exposait sa conception de l'organisation des pouvoirs publics en période de circonstances exceptionnelles ³¹⁵; dans l'autre, le Président avait affirmé ne pas s'opposer à la convocation du Parlement mais considérerait comme contraire à la Constitution toute initiative législative émanant de celui-ci durant cette période³¹⁶. S'appuyant sur cette double prise de position présidentielle, Chaban-Delmas déclara irrecevable la motion de censure déposée contre le gouvernement, se livrant ainsi à une interprétation personnelle et politiquement orientée de ses prérogatives. Ce refus ne traduisait pas une volonté de défendre les prérogatives de l'Assemblée nationale, dont il est le garant institutionnel, mais révélait au contraire un alignement sur la lecture gaullienne de la Constitution. Par cette décision, le Président de l'Assemblée s'écarta de la neutralité attendue de sa fonction, subordonnant l'intérêt de l'institution parlementaire à celui de l'exécutif.

Au-delà du silence de certains textes sur ses attributions, le Président de l'Assemblée nationale peut également être conduit à adopter une lecture partisane de dispositions existantes. Ainsi, lors du congrès de l'UNR du 15 novembre 1959 à Bordeaux, le Président de l'Assemblée nationale, Jacques Chaban-Delmas, introduisit la notion de « domaine réservé »³¹⁷ pour affirmer que certaines matières, telles que la politique étrangère, la défense nationale et les affaires algériennes, relevaient exclusivement de la compétence du Président de la République. Il en concluait que, sur ces sujets, la responsabilité du gouvernement ne pouvait être engagée, dès lors qu'ils échappaient à son autorité. Cette conception, dénuée de tout fondement constitutionnel³¹⁸, visait à soustraire certaines politiques au contrôle du Parlement, renforçant ainsi la prééminence présidentielle au détriment du principe de responsabilité gouvernementale.

³¹⁴ FAUVET.J, « M. Chaban-Delmas déclare irrecevable toute motion de censure contre le gouvernement en dehors des sessions normales de l'Assemblée », *Le Monde*, 20 septembre 1961.

³¹⁵ *Ibid*

³¹⁶ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op. cit., p. 286

³¹⁷ MULIER.T, « Se réserver la compétence, à propos du domaine réservé présidentiel », JP Blog, 15 mars 2025, disponible en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2025/03/15/se-reserver-la-competence-a-propos-du-%E2%80%89domaine-reserve%E2%80%89presidentiel-par-thibaud-mulier/>

³¹⁸ CARCASSONNE.G , « Le Premier ministre et le domaine dit réservé », *Pouvoirs*, n° 83, nov. 1997, p. 65

2. Le critère politique des nominations présidentielles

L'article 56 de la Constitution dispose que : « Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat ». Ainsi, les Constituants se sont attachés à donner une grande liberté au président de l'Assemblée nationale, dans le choix des membres du Conseil Constitutionnel. Toutefois, la pratique montre que ce pouvoir de nomination tend à être influencé par le Président de la République³¹⁹. Bien que cette théorie ne puisse être démontrée et ne reste qu'une simple hypothèse, de nombreux exemples historiques viennent la soutenir. En 1967, le Président Jacques Chaban Delmas, s'empresse de nommer Jules Antonini en remplacement d'Edmond Michelet, élu député, avant que le Président De Gaulle ne l'oblige à nommer quelqu'un d'autre³²⁰. En 1983, le président de l'Assemblée nationale Louis Mermaz nomme au Conseil constitutionnel Paul Legatte, proche personnel du président de la République³²¹. Cinq ans plus tard, en 1988, son successeur Laurent Fabius désigne Jean-Claude Colliard, ami intime de François Mitterrand, qui fut également son directeur de cabinet jusqu'à sa nomination³²². Au-delà de l'influence exercée par le Président de la République sur la nomination du Président de l'Assemblée nationale, il apparaît que la sélection des candidats repose essentiellement sur des considérations partisans. Ainsi, sous la Ve République, nombre de personnalités nommées au Conseil constitutionnel par les présidents de l'Assemblée nationale étaient issues du même parti politique que ces derniers, illustrant une forme de continuité partisane dans l'exercice de cette prérogative. Ainsi, en 1983, Louis Mermaz nomme Paul Legatte, membre du Parti socialiste, au Conseil constitutionnel³²³. En 2007, Patrick Ollier (UMP) choisit Guy Canivet, personnalité réputée proche de la majorité présidentielle. En 1988, Laurent Fabius désigne Jean-Claude Colliard, également issu du même parti. En 2014, Claude Bartolone procède à la nomination de Lionel Jospin, ancien Premier ministre socialiste³²⁴. Dès lors, les nominations opérées par le président de l'Assemblée

³¹⁹ Entretien avec Philippe Blachère, le 4 avril 2025.

³²⁰ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op. cit., p. 412

³²¹ *Ibid*

³²² FABIUS. L, « Hommage à Jean Claude Colliard », Institut François Mitterrand, 10 mai 2024. Disponible en ligne.

³²³ AVRIL.P, GICQUEL.J, « Chronique constitutionnelle française du 16 janvier au 5 mai 1983 », *Pouvoirs*, 1983, p.169-170.

³²⁴ Le Monde, « Lionel Jospin va faire son entrée au Conseil Constitutionnel », 9 décembre 2014.

nationale semblent répondre davantage à une logique partisane³²⁵ qu'à une volonté de renforcer le prestige et la crédibilité de l'institution. En 1981, Maurice Duverger estimait ainsi que « l'alternance, issue des élections présidentielles et législatives de mai et juin, devrait se concrétiser par un changement d'orientation politique de la composition du Conseil³²⁶ ».

Afin le but de neutraliser l'influence partisane pesant sur les nominations au Conseil constitutionnel, plusieurs propositions de réforme ont été formulées, tendant à remettre en cause, voire à supprimer, le pouvoir de désignation actuellement confié au président de l'Assemblée nationale. Ainsi, le professeur François Julien-Laferrière propose de confier la désignation des membres du Conseil constitutionnel à trois hautes juridictions : l'assemblée générale du Conseil d'État, celle de la Cour de cassation, et la chambre du conseil de la Cour des comptes, chacune désignant un membre tous les trois ans³²⁷. Le président du Conseil constitutionnel serait quant à lui élu, à chaque renouvellement partiel, par les membres en fonction. Il suggère en outre de renforcer les critères de sélection en exigeant des candidats qu'ils soient titulaires au minimum d'une maîtrise en droit et qu'ils justifient d'au moins dix années d'exercice dans une juridiction administrative, judiciaire ou financière, ou dans l'enseignement du droit au sein d'un établissement public d'enseignement supérieur. Enfin, il préconise que les candidats produisent un extrait de casier judiciaire (bulletin n° 2) attestant de l'absence de toute condamnation pénale ou sanction administrative incompatible avec la nature des fonctions à exercer.

Au terme de cette analyse, il apparaît que si la tradition parlementaire admet que le président de l'Assemblée nationale conserve des engagements partisans, ceux-ci doivent impérativement rester extérieurs à l'exercice de ses fonctions. Or, dans la pratique, il n'est pas rare que le président mobilise ses prérogatives à des fins politiques. Il peut notamment faire une lecture partisane de ses prérogatives constitutionnelles et faire usage de son pouvoir de nomination à des fins partisans. Dès lors, le modèle d'impartialité du président de l'Assemblée nationale sous la Ve République semble faillible. Il semble donc nécessaire d'engager une réflexion sur la redéfinition du rôle du président de l'Assemblée, afin de faire émerger une véritable culture de l'impartialité (B).

³²⁵ PASCAL.J « Conseil constitutionnel : pour des nominations plus équilibrées », Terra nova : Think-thank, 2010, p.1-5. Disponible en ligne : <https://shs.hal.science/halshs-00578775v1/document>

³²⁶ MARTIN.A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, op. cit., p. 414

³²⁷ Le Monde, « Conseil Constitutionnel : le mode de désignation des membres est l'une des sources des faiblesses de l'Institution », 15 mai 2023.

B-Vers une restructuration du rôle du Président de l'Assemblée nationale ?

Au terme de cette étude, il apparaît que le modèle français d'impartialité dont se prévaut le Président de l'Assemblée nationale présente des failles significatives. D'une part, ses engagements partisans hors de l'hémicycle lui confèrent inéluctablement l'apparence d'un homme politique plutôt que celle d'une autorité impartiale. D'autre part, l'exercice de prérogatives à forte dimension politique depuis le perchoir tend à compromettre la position d'arbitre que le président est pourtant censé incarner. Dès lors, nous proposerons des recommandations visant à réformer le rôle joué par le président de l'Assemblée nationale. Tout d'abord, nous proposerons une redéfinition de l'impartialité présidentielle par son retrait du jeu politique (1), puis nous envisagerons la réforme des modalités de sa désignation (2).

1. Une redéfinition de l'impartialité présidentielle par le retrait du jeu politique

Le Président de l'Assemblée nationale joue un rôle central dans le bon fonctionnement de l'institution parlementaire. Il assure la police des débats³²⁸, garantit la régularité des procédures et représente l'Assemblée tant à l'intérieur qu'à l'extérieur³²⁹. À ce titre, l'impartialité du Président n'est pas seulement une qualité souhaitable, elle constitue une condition essentielle à la légitimité de son autorité et à la confiance des députés dans le bon déroulement des travaux parlementaires. Or, le règlement de l'Assemblée nationale n'interdit pas explicitement au président de conserver son appartenance à un groupe parlementaire, ni de prendre part, même indirectement, à des stratégies politiques. Cette participation à la vie politique nuit à l'autorité du président et alimente les suspicions de partialité. À l'instar du *Speaker* de la Chambre des communes du Royaume-Uni, qui, dès son élection, se retire de la vie partisane, il apparaît nécessaire d'instaurer une règle analogue en France³³⁰. Nous proposons donc que le Président de l'Assemblée nationale soit tenu de démissionner de son groupe parlementaire et d'être inscrit d'office parmi les députés « non-inscrits », afin de matérialiser sa neutralité politique pour toute la durée de son mandat. Cette réforme permettra de renforcer la présomption d'impartialité du Président, d'éviter toute confusion entre ses fonctions institutionnelles et ses engagements politiques antérieurs, et de réaffirmer le caractère transversal et arbitral de sa fonction. Il est

³²⁸ Article 52 RAN

³²⁹ Fiche de synthèse n°12 : La présidence de l'Assemblée nationale. Site de l'Assemblée nationale.

³³⁰ UK Parliament, « Speaker and the Chamber », Disponible en ligne : <https://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/speaker-and-the-chamber/>

proposé d'insérer, après l'article 19 du règlement de l'Assemblée nationale, un article 19-1 ainsi rédigé: « *Dès son élection, le Président de l'Assemblée nationale démissionne de son groupe parlementaire et est inscrit parmi les députés non-inscrits. Il ne peut, pendant la durée de son mandat, rejoindre aucun groupe parlementaire ni participer à leurs travaux* ».

2. Une impartialité consolidée par une refonte des modalités d'élection

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre de cette étude, sous la Ve République, le Président de l'Assemblée nationale est élu par ses pairs à la majorité absolue des suffrages exprimés. Ce mode de désignation a conduit à ce que les Présidents de l'Assemblée nationale soit tous issus du parti majoritaire à la Chambre³³¹. Afin de limiter les effets de cette logique partisane et de renforcer l'autorité du président dans la conduite des débats, nous proposons de s'inspirer du modèle de désignation du *Speaker* britannique en proposant des candidatures multi-partisanes. En effet, au Royaume-Uni, l'élection du *Speaker* fait l'objet d'une procédure reposant sur un consensus entre la majorité et l'opposition³³². Tout candidat qui se présente au poste de *Speaker* doit formaliser sa candidature par une déclaration signée, à laquelle sont jointes entre douze et quinze signatures de députés, dont au moins trois doivent appartenir à un parti différent de celui du candidat, ou être sans étiquette³³³. Un député ne peut parrainer qu'un seul candidat, en cas de double parrainage, sa signature devient invalide. Les candidats présentent ensuite leur programme devant la Chambre, avant qu'un vote soit organisé. Si aucun d'eux ne parvient à obtenir la majorité absolue, des tours de scrutins sont prévus. Les candidats obtenant moins de 5 % des suffrages ou se retirant d'eux-mêmes, sont progressivement éliminés³³⁴. Nous proposons d'adopter un mécanisme similaire pour la désignation du Président de l'Assemblée nationale française. Chaque candidat devrait ainsi déposer une déclaration de candidature accompagnée des signatures de vingt députés, dont au moins cinq issus de groupe politique différent de celui auquel le candidat appartient. Ces candidatures soutenues de manière trans-partisanes contribueraient à renforcer la légitimité du Président de l'Assemblée nationale, tout en favorisant l'émergence de profils davantage enclins au dialogue et au compromis. Élus sur la base d'un soutien élargi, ces présidents ne seraient plus perçus comme les simples porte-voix de la majorité, mais comme les véritables représentants de l'ensemble de l'Assemblée nationale.

³³¹ BENETTI.J, Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Ve République, *op.cit*, p.47.

³³² ANTOINE.A, *Droit constitutionnel britannique*, *op.cit*, p.206

³³³ SO n°1B

³³⁴ RICHARD.K, *The election of a Speaker*, House of Commons, Briefing Paper, *op.cit*.

Conclusion paragraphe II :

Au terme de ce paragraphe, nous pouvons conclure que si la tradition parlementaire admet que le président de l'Assemblée nationale conserve certains engagements partisans, ceux-ci doivent impérativement demeurer extérieurs à l'exercice de ses fonctions présidentielles. Pourtant, dans la pratique, cette séparation est loin d'être toujours respectée. Il n'est pas rare que le président mobilise ses prérogatives à des fins politiques. Il peut notamment adopter une lecture partisane des textes ou user de son pouvoir de nomination à des fins politiques. Dès lors, nous proposons que, dès son élection au perchoir, le président de l'Assemblée nationale soit dans l'obligation de démissionner de son groupe parlementaire, et qu'il soit inscrit d'office parmi les députés «non-inscrits ». Cette mesure viserait à matérialiser concrètement sa neutralité politique pour toute la durée de son mandat, en empêchant toute forme d'ambiguïté institutionnelle. Par ailleurs, une modification du mode d'élection du président pourrait être envisagée afin de favoriser l'émergence de candidatures trans-partisanes, portées par un consensus élargi au sein de l'Assemblée. Une telle réforme contribuerait à faire émerger une véritable culture de l'impartialité, en consolidant la légitimité et l'autorité du président dans l'exercice de ses fonctions arbitrales.

CONCLUSION GÉNÉRALE :

L'impartialité du président de l'Assemblée nationale constitue une convention fondatrice du droit parlementaire, en ce qu'elle légitime l'ensemble des pouvoirs conférés au président par le règlement. Cette coutume apparaît dès les prémices de la Révolution française, dans la méfiance des Constituants à l'égard d'une autorité présidentielle trop influente et s'enracine sous les régimes politiques suivants. Sous la III^e République, se met en place un modèle singulier de présidence à la française. Le président adopte une posture impartiale au sein de l'hémicycle mais conserve une carrière politique et des engagements militants au sein de son parti. Ce modèle hybride, conciliant fonctions arbitrales et engagement politique, s'impose dès lors comme une spécificité du parlementarisme français et il est reconduit jusque sous la Ve République. Si ce modèle s'enracine en France, d'autres régimes font des choix différents. Au Royaume Uni, le Speaker apparaît dès le XIV^e siècle comme porte-parole des Communes devant le roi. Progressivement, il devient une autorité non seulement impartiale mais également politiquement neutre. À l'inverse, aux États-Unis, l'adaptation du modèle du Speaker à l'architecture institutionnelle américaine, caractérisée par un bipartisme et une stricte séparation des pouvoirs, a conduit à une fusion progressive entre la fonction de président de la Chambre des représentants et celle de chef de la majorité parlementaire, rôle que ce dernier continue d'assumer pleinement aujourd'hui. Dès lors, un premier constat a pu être posé : l'impartialité du président de chambre basse ne répond donc pas à une seule définition, mais peut revêtir des formes variées en fonction des logiques institutionnelles et des pratiques parlementaires propres à chaque système. Toutefois, malgré la diversité des modèles de présidence, les prérogatives attachées à la fonction de Speaker demeurent, dans l'ensemble des systèmes étudiés, liées à une responsabilité politique du président devant les parlementaires. Au Royaume-Uni, les parlementaires peuvent déposer une motion de défiance à l'encontre du *Speaker*, s'ils estiment que ce dernier a failli à son devoir d'impartialité. Aux États-Unis, les membres de la Chambre des représentants disposent quant à eux de la faculté de destituer le Speaker, y compris pour des motifs strictement politiques. Ces mécanismes traduisent une exigence commune, celle d'assurer que le président conserve la confiance de ses pairs, source de sa légitimité, et devant lesquels il reste, en définitive, politiquement responsable. *A contrario*, en France, sous la Ve République, le président de l'Assemblée nationale bénéficie d'une irresponsabilité politique et pénale qui exclut toute possibilité de mise en cause de sa responsabilité, et a fortiori, de destitution. Un tel constat surprend, d'autant plus qu'à l'instar du *Speaker* américain, le président de l'Assemblée nationale continue de jouer un rôle politique au sein de son parti.

Le troisième constat qu'il nous a été possible de dresser est que le modèle de présidence à la française semble avoir des failles. D'une part, parce que sous la Ve République, le silence des textes constitutionnels et réglementaires a pu conduire le président à effectuer une lecture partielle de ses compétences notamment en matière de recevabilité des motions de censure. D'autre part, parce qu'en persistant à être un homme politique sur le devant de la scène médiatique, le président de l'Assemblée nationale ne parvient pas à objectiver son impartialité aux yeux de ses pairs, ce qui affaiblit son autorité et l'empêche d'exercer des prérogatives plus étendues, comme c'est le cas du Speaker de la Chambre des communes³³⁵. Dès lors, un soupçon de partialité pèse sur lui, venant entacher l'exercice de ses fonctions.

Au regard de l'ensemble de ces observations, nous sommes venus à la conclusion que le président de l'Assemblée nationale gagnerait à paraître davantage impartial aux yeux des parlementaires. C'est pourquoi nous avons proposés de reconfigurer les contours de sa fonction. Dès lors, nous suggérons que, dès son élection au perchoir, le président soit tenu de démissionner de son groupe parlementaire, et qu'il soit automatiquement inscrit parmi les députés « non-inscrits ». Cette mesure aurait pour objectif de matérialiser clairement son impartialité pendant toute la durée de son mandat et d'éviter toute ambiguïté institutionnelle liée à son appartenance partisane. Par ailleurs, une évolution du mode d'élection du président pourrait être envisagée³³⁶, afin d'encourager l'émergence de candidatures trans-partisanes, appuyées par un large consensus au sein de l'Assemblée. Une telle réforme permettrait d'ancrer plus solidement une culture de l'impartialité, tout en renforçant la légitimité et l'autorité du président dans l'exercice de ses fonctions d'arbitre des débats parlementaires.

Pour conclure, ce travail de recherche a mis en évidence les tensions structurelles qui traversent le modèle de présidence de l'Assemblée nationale sous la Ve République. Il a permis de souligner les limites du modèle français, notamment au regard des pratiques observées dans d'autres systèmes, tels que ceux du Royaume-Uni et des États-Unis. Toutefois, cette étude n'a pas abordé la comparaison avec le président du Sénat, ce qui constitue une piste de recherche complémentaire. Il serait dès lors pertinent de s'interroger sur la manière dont s'applique la notion d'impartialité à l'autre président de chambre sous la Ve République. La conception retenue pour le président de l'Assemblée nationale trouve-t-elle un équivalent au Sénat ? Des

³³⁵ GEYNET-DUSSAUZE.C, L'obstruction parlementaire sous la Ve République, étude de droit constitutionnel, *op.cit.*, p.465

³³⁶ Entretien réalisé avec Chloe Geynet-Dussauze, *op.cit.*

différences notables existent-elles dans la pratique ou dans l'interprétation de cette coutume parlementaire ? Une telle analyse permettrait de mieux cerner les éventuelles spécificités institutionnelles propres à chacune des deux chambres dans l'équilibre du bicamérisme sous la Ve République.

ANNEXE 1

Liste des entretiens

1. **Aurélien Antoine**, Professeur agrégé de Droit public à l'Université Jean-Monnet de Saint-Étienne, Directeur de l'Observatoire du Brexit. Entretien réalisé le 6 mars 2025.
2. **Chloe Geynet Dussauze**, Maître de conférences en droit public. Entretien réalisé le 7 mars 2025.
3. **Mohash Balnath**, Maître de conférences en droit public. Entretien réalisé le 21 mars 2025.
4. **Armel Le Divellec**, Professeur de droit public à l'Université de Paris II Panthéon-Assas. Entretien réalisé le 28 mars 2025.
5. **Jean-Philippe Derosier**, Professeur agrégé de droit public à l'Université de Lille. Entretien réalisé le 3 avril 2025.
6. **Philippe Blachèr**, Professeur agrégé de droit public à l'Université de Lyon-II-Lumière. Entretien réalisé le 4 avril 2025.
7. **Damien Connil**, Chargé de recherche CNRS, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, CNRS, IE2IA, Pau. Entretien réalisé le 1er avril 2025.
8. **Isabelle Thumerel**, maître de conférences en droit public à l'Université du Littoral Côte d'Opale et à Sciences Po Lille. Entretien réalisé le 8 avril 2025.
9. **Georges Bergounous**, Professeur émérite de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et ancien directeur des affaires juridiques de l'Assemblée nationale. Entretien réalisé le 8 avril 2025.
10. **Audrey De Montis**, Maître de conférences à l'Université de Rennes 1. Entretien réalisé le 24 avril 2025.
11. **Margaux Bouaziz**, Maître de conférences à l'Université de Bourgogne. Entretien réalisé le 2 mai 2025.

BIBLIOGRAPHIE

- Ouvrages généraux

ANTOINE.A, Droit constitutionnel britannique, 3e éd., LGDJ, Lextenso, 2023.

ANTOINE.A, Le Bréxit, une histoire anglaise , Les sens du droit Essai, Dalloz, 2020.

AVRIL. P et GICQUEL.J-E, Droit parlementaire, 7 e édition, LGDJ, coll. « Précis », 2023.

AVRIL. P et GICQUEL.J-E, Lexique de droit constitutionnel, Paris, PUF, coll. Que sais-je?, 2016.

AVRIL.P, VERPAUX.M (dir), Les règles et principes non écrits en droit public, Paris, éd. Panthéon Assas, 2000.

BENTHAM, T, Tactique des Assemblées législatives, tome I, Bosanges frères, 1822.

BLACHÈR. P, Droit constitutionnel, Hachette, coll. « Les fondamentaux », 2005.

BLACHÈR. P, Le Parlement en France. LGDJ, 2012.

BONNARD, R., *Les Règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789*, Paris, Sirey, 1926.

CARCASSONNE. G, Petit dictionnaire de droit constitutionnel, Éditions du Seuil, 2014.

DUHAMEL.O, MÉNY.Y, Dictionnaire constitutionnel, Paris, PUF, 1992.

ESMEIN.A, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, 3^e édition, Larose, 1903.

GARRIGUES.J, Histoire du Parlement de 1789 à nos jours, Armand Colin, coll. « Histoire parlementaire », 2007.

GICQUEL. J, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 16^e éd, 1999.

HAURIOU.M, Précis de droit Constitutionnel, librairie du recueil Sire, 1929, CNRS, 1965.

KERLEO J.F, Règlement de l'Assemblée nationale commenté. LGDJ, 2022.

LASCOMBE.M, Code constitutionnel et des droits fondamentaux, 6^e éd., Paris, Dalloz, 2016.

LE DIVELLEC.A, DE VILLIERS.M, Dictionnaire du droit constitutionnel, Sirey, 14e édition, 2024.

MÉLIN-SOUCRAMANIEN.F, PACTET. P, Droit constitutionnel, Sirey, coll. « Sirey Université », 34e éd., 2015.

MINC.A, SEGUIN.P, « Deux France ? », Plon, Paris, 1994.

MORABITO.M, Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours, LGDJ, coll. « Domat droit public », 16e éd., 2020.

PIERRE.E, Traité de droit politique électoral et parlementaire, 5e édition complétée par des références au Supplément de 1919. Gallica.

PRELOT.M, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, 1956.

PRELOT.M, Droit parlementaire français, Le pouvoir et les procédures parlementaires, Université de Paris, Les cours de droit, 1957-1958.

POUMARÈDE. J, « Coutume », in ARNAUD. A (Dir.), Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, LGDJ, Paris, 2e Éd., 1993.

ROSANVALLON.P, La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance, Seuil, 2006.

SIÈYES.A, Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris, Versailles, Baudouin, Imprimeur de l'Assemblée nationale, 1789, Gallica.

TOULEMONDE.G et THUMEREL.I, L'essentiel des principes fondamentaux de droit constitutionnel, *Gualino*, 12e édition, coll « les carrés », 2024.

- **Ouvrages spécialisés**

BÉDÉÏ, J.-P., ROGER, A., *Au Perchoir : les secrets des Présidents de l'Assemblée nationale*, septembre 2024.

CATHALA.J, PRÉDALI JB, Philippe Séguin : Hussard de la République, Patrick Rotman, édition du seuil Paris IV.

GARRIGUES. J, *Les Présidents de l'Assemblée nationale de 1789 à nos jours*, Paris, Classiques Garnier, 2015.

SEGUIN.P, 240 pour un fauteuil, La saga des présidents de l'Assemblée, Seuil, 1995.

- **Ouvrages spécialisés britanniques**

HIGGLE. J. *The Little Book of Venom, a Collection of Historical Insults*, Londres, Contemporary Books, 1997.

KNIGHT. G, *Parliamentary Sauce*, Londres, Robson Books, 1993.

KNIGHT.G, *Honourable Insults*, Robson Books, 2e éd, 1998.

- **Articles de revues françaises**

ALLRANT. P, « Présider l'Assemblée nationale sous la IIIe République. Constituante, élections présidentielles, révision (1871-1940) », in Garrigues (J.) (dir.), *Les présidents de l'Assemblée nationale de 1789 à nos jours*, Garnier, 2015, p. 67-77.

ANCEAU. E, "Aux origines d'une pratique parlementaire : présider l'Assemblée nationale constituante (1789-1791)", *Parlements*, 2006, p1-17.

ASTIE.P, BREILLAT.D, LAGEOT.C, Repères étrangers (1er avril – 30 juin 2009), *Pouvoirs*, 131(4), p.163-177. <https://doi.org/10.3917/pouv.131.0163>

AVRIL. P, « Les conventions de la Constitution », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1993, no 14, p. 327-340.

AVRIL. P, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, 1994, no 68, p. 45-53.

AVRIL. P, « Les conventions de la constitution. Normes non écrites du droit politique », Puf, coll. « Léviathan », 1997.

AVRIL.P, GICQUEL.J, « Chronique constitutionnelle française du 16 janvier au 5 mai 1983 », *Pouvoirs*, 1983.

BLACHÈR.P, « De la non-incursion du juge administratif dans le fonctionnement des assemblées parlementaires », *Lexbase*, la lettre juridique, septembre 2023.

CARCASSONNE.G , « Le Premier ministre et le domaine dit réservé », *Pouvoirs*, n° 83, nov. 1997, p. 65

CONNIL. D, "Le Brexit au Royaume-Uni : vers une évolution du rôle du *Speaker* à la Chambre des Communes ?", *Revue Française de Civilisation Britannique*, 2022. Disponible en ligne : <https://doi.org/10.4000/rfcb.9203>

FRICERO . N, « Récusation et abstention des juges : analyse comparative de l'exigence commune d'impartialité ». *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, no 40 (3), 2013, p.37-48.

GARRIGUES.J, « Interview de Monsieur Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale », *Parlement(s) Histoire et politique*, n°0, 5 novembre 2002.

GICQUEL.J, « Parlementarisme rationalisé », in Duhamel (O.), Mény (Y.) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Puf, 1992, p. 695-696.

GUIGUE. A, « Quel modèle d'opposition en France ? », *Politeia*, 2009, no 16, p. 287-300

GOGUEL.F, « Les méthodes du Travail parlementaires », *Revue française de sciences politiques*, Vol. 4, No. 4, Octobre-Décembre 1954, p.688.

GRÉVY. J, « La présidence de Gambetta (1879-1881), in Garrigues (J.) (dir.), *Les présidents de l'Assemblée nationale de 1789 à nos jours*, Garnier, 2015, p. 49-66.

HUBERT MARICOURT. O, « Un nouveau speaker pour la Chambre des Communes » *Pouvoirs*, 2001/2 n° 97, p.131-138

JANSEN.S, « Réformer le pouvoir législatif sous la Ve République, Philippe Séguin au perchoir (1993-1997) », in GARRIGUES. J, *Les Présidents de l'Assemblée nationale de 1789 à nos jours*, Paris, Classiques Garnier, 2015, p. 163-188.

LAFAILLE. F, Le « présidentielisme parlementaire » sous la III^e République, les « descentes de fauteuil » de Gambetta et d'Herriot. *Revue française de droit constitutionnel*, n° 76(4), p 733-760, 2008.

LAFAILLE.F, Le Président du Sénat, *Pouvoirs*, n°159 (4), p 41-52, 2016.

LE DIGOL.C, « Le Premier Ministre, chef de la majorité », *Pouvoirs*, n°192, janvier 2025, p.27-38.

LIMOUZY.J, « Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs*, n°36, 1986, p.93-101.

LE DIVELLEC.A, « Le Parlement en droit constitutionnel », in Rozenberg (O.), Thiers (É.) (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruylant, 2018, p. 140-162.

MALOUINES M.E, « L'Assemblée nationale instrumentalisée par une «bordélisation» organisée au profit des extrêmes », *Revue politique et parlementaire*, éditorial, 11 avril 2025.

REIGNIER.D, « Des traditions parlementaires et de leur interprétation, le cas de l'impartialité du président des assemblées », in M. ALTWEGG-BOUSSAC, A. BASSET et G. RICHARD (dir.), « Les usages de la tradition dans le droit », Mare & Martin, 2016

REIGNIER.D, « L'encadrement de l'insulte dans l'arène parlementaire, au cours des 14^e et 15 législatures (2012-2022) », in PASSARD.C, Les usages politiques de l'insulte, p.21.

SAUNIER.C, « Le filibustering aux États-Unis : De l'obstruction au Sénat au renouveau du système de gouvernement ». *Revue française de droit constitutionnel*, 2023 n° 135, p.661-682.

SOUBEYROL.J, « Le Président de l'Assemblée nationale », *Revue du Droit public*, 72(3), mai-juin 1956, p.528/

VANDENDRIESSCHE. X, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, no 99/4, 2001, p. 59-70.

VERGNIOLE DE CHANTAL F, « La chambre basse est-elle rationalisée ? », in *L'impossible Présidence impériale*, CNRS Éditions, 2016, <https://doi.org/10.4000/books.editions-cnrs.13459>

VINCENT, R., « À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : retour sur l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire », *Revue française de droit constitutionnel*, no 138/2, 2024, p. 307-331.

- Articles de Blog français

ALGAN.Y, RENAULT.T, SUBTIL.H, « La Fièvre parlementaire : ce monde où l'on catche !, Colère, polarisation et politique TikTok à l'Assemblée nationale », Note de l'OBE 2025, *CEPREMAP*, 13 janvier 2025.

ANTOINE.A, « Chronologie raisonnée de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, de la Grande-Bretagne, puis du Royaume-Uni », *Peut-on penser juridiquement l'Empire comme forme politique*, *Jus Politicum*, *JP Blog*, Juin 2015. Disponible en ligne : <https://www.juspoliticum.com/articles/chronologie-raisonnee-de-l-histoire-constitutionnelle-de-l-angleterre-de-la-grande-bretagne-puis-du-royaume-uni-1002>

BLACHÈRE.P, « Election du Président de l'Assemblée nationale : mode d'emploi », *Le Club des juristes*, 17 juillet 2024. Disponible en ligne : <https://www.leclubdesjuristes.com/politique/election-du-president-de-l-assemblee-nationale-mode-demploi-6615/>

BOUAZIZ, M., « Kevin McCarthy élu speaker de la Chambre des représentants des États-Unis : une élection historique », *Le Club des Juristes*, 26 janvier 2023.

GUIGUE.A, « L'intervention du *Speaker* dans les débats portant sur le Brexit : de la sélection des amendements à l'interdiction des votes répétés sur une question identique à la Chambre des communes », *Jus Politicum, JP Blog*, 15 avril 2019, en ligne <http://blog.juspoliticum.com/>

LE GOFF.S, « De la singularité du droit parlementaire : retour sur le plaidoyer de la députée Yaël Braun-Pivet », *Jus Politicum JP Blog* 10 janvier 2022. Disponible en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2022/01/10/de-la-singularite-du-droit-parlementaire-retour-sur-le-plaidoyer-de-la-deputee-yael-braun-pivet-par-samuel-le-goff/>

LEMAIRE.E, « Les députés doivent-ils être neutres, brèves réflexions sur la récente réglementation de la tenue vestimentaire à l'Assemblée nationale », *Jus Politicum, JP Blog*, février 2018. Disponible en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2018/02/12/les-deputes-doivent-ils-etre-neutres-breves-reflexions-sur-la-recente-reglementation-de-la-tenue-vestimentaire-a-lassemblee-nationale-par-elina-lemaire/>

LEVADE.A, « Article 68 : La procédure de destitution du président de la République, comment ça marche ? », *Le Club des juristes*, septembre 2024. Disponible en ligne : <https://www.leclubdesjuristes.com/politique/article-68-la-procedure-de-destitution-du-president-de-la-republique-comment-ca-marche-6800/>

MAUGUIN HELGESON.M, « L'adoption de la loi relative à la réforme de la santé par le Congrès américain. Décryptage d'une bataille politique et procédurale », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 91, 2012, p. 641- 662.

MULIER.T, « Se réserver la compétence, à propos du domaine réservé présidentiel », *Jus Politicum, Jus Politicum, JP Blog*, 15 mars 2025, disponible en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2025/03/15/se-reserver-la-competence-a-propos-du-%E2%80%89domaine-reserve%E2%80%89presidentiel-par-thibaud-mulier/>

NORDMANN J.T, « Edgar Faure (1908-1988), de la pratique à la théorie du centrisme réformateur ». *France Forum*, 2023/2 n° 414, p.89-91

PALLAS M.C., « Affaire Mayorkas : l'impeachment est-il devenu un outil politique comme les autres ? », *Jus Politicum, JP Blog*, 22 avril 2024. Disponible en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2024/04/22/affaire-mayorkas-limpeachment-est-il-devenu-un-outil-politique-comme-les-autres%E2%80%89par-marie-celine-pallas/>

ROYNIER C., « La résolution du scandale des notes de frais des MPs au Royaume-Uni ou les bienfaits de la morale constitutionnelle », *Jus Politicum, JP Blog*, 20 mars 2017. Disponible en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2017/03/20/la-resolution-du-scandale-des-notes-de-frais-des-mps-au-royaume-uni-ou-les-bienfaits-de-la-morale-constitutionnelle/>

- Articles de blog britannique

NORTON.L, "A motion of No confidence in the Speaker...", *The Norton View*, 25 février. Disponible à: <https://nortonview.wordpress.com/2024/02/25/a-motion-of-no-confidence-in-the-speaker>

- Articles sur le site du gouvernement britannique

RICHARD.K, *The election of a Speaker*, House of Commons, Briefing Paper n°05074, 2020.

LILLY, A., *The new Speaker of the House of Commons : Key challenges*, Institute for Government, 2019.

UK Parliament, "The Speaker, impartiality and procedural reform", October 2016. Disponible en ligne : <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/offices-and-ceremonies/overview/the-speaker/procedures-and-impartiality/>

- Articles sur le site du Congrès américain

United States House of representatives, History, Art and Archives, « A chair Made Illustrious: a concise History of the US House Speakership », novembre 2024. Disponible en ligne : <https://history.house.gov/Concise-Speaker-History/>

HEITSHUSEN. V, *The Speaker of the House : House Officer, Party Leader, and Representative*, Library of Congress, Congressional Research Service, 2011.

- Articles de presse français

DEREUDDRE. T, « Drapeau palestinien à l'Assemblée : les sanctions à géométrie variable de Yaël Braun-Pivet », *Politis*, 16 mai 2024

GEYNET-DUSSAUZE. C, « La politisation des présidents de l'Assemblée questionne leur capacité à demeurer des arbitres impartiaux du travail parlementaire », *Le Monde*, juin 2023.

LAIGNEL SAUVAGE. R, "Quel est le rôle du président de l'Assemblée nationale ?", *INA éclaire l'actu*, 16 juillet 2024. Disponible en ligne : <https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/president-assemblee-nationale-ve-republique>

Le figaro, « Fin de vie: Braun-Pivet «espère» une loi en 2023 », 25 janvier 2023.

Le Monde, « M. Chaban-Delmas déclare irrecevable toute motion de censure contre le gouvernement en dehors des sessions normales de l'Assemblée », 20 septembre 1961.

Le Monde, « L'élection de M.Fabius à la présidence de l'Assemblée nationale, le rattrapage réussi », 25 juin 1988.

Le Monde, « Un entretien avec M. Laurent Fabius », 24 août 1988.

Le Monde, «Alain Juppé prend la direction du RPR avec l'appui ambigu de Philippe Séguin » 17 octobre 1995.

Le Monde, « Jean-Louis Debré, la République en héritage », 21 février 2007.

Le Monde, « Lionel Jospin va faire son entrée au Conseil Constitutionnel », 9 décembre 2014

Le Monde, « Shutdown : Trump essuie le plus cinglant revers de sa présidence », 26 janvier 2019.

Le Monde, « Conseil Constitutionnel : le mode de désignation des membres est l'une des sources des faiblesses de l'Institution », 15 mai 2023.

Le Monde, « François Bayrou maintient l'idée d'une « submersion » migratoire ; en réaction, le PS annule une réunion avec le gouvernement sur le budget », 28 janvier 2025

Le Monde, « Louis Mermaz, fidèle compagnon de route de François Mitterrand, est mort », 15 août 2025.

MASCARE, C., « Port du maillot de foot : la sanction de François Ruffin (LFI) confirmée par l'Assemblée », *France 3 Régions*, 13 décembre 2017.

TOUZEIL-DIVINA.M, BONINCHI.M, « De l'Esprit des lois », Le Monde, 23 septembre 2010.

- Articles de presse britannique

BBC News, Chorley results, general election 2024 « Speaker of the House wins», disponible en ligne : <https://www.bbc.com/news/election/2024/uk/constituencies/E14001170>

- Articles de presse américain

STEINHAEUER.J, «John Boehner, House Speaker, Will Resign From Congress», The New York Times, September 25, 2015.

EDMONDSON. C, « McCarthy Is Ousted as Speaker, Leaving the House in Chaos », The New York, 3 octobre 2023.

- **Article de Think-thank**

JAN.P « Conseil constitutionnel : pour des nominations plus équilibrées », Terra nova : Think-thank, 2010, p.1-5. Disponible en ligne : <https://shs.hal.science/halshs-00578775v1/document>

- **Contribution à un colloque / discours :**

ACCOYER.B « Discours prononcé lors de la séance d'ouverture de la XIIIe législature », le 26 juin 2007, disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/13/dpr/dpr0002.asp#P3_10

BALNATH, M., « L'élection d'un président d'Assemblée, un phénomène d'un autre temps ? », XIe Congrès français de droit constitutionnel, 2023.

FABIUS.L, « Discours sur la nouvelle législature et sur les évolutions futures de l'Assemblée nationale », prononcé le 12 juin 1997. Vie-publique. Disponible en ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/231768-laurent-fabius-12061997-evolutions-futures-de-l-assemblee-nationale>

- **Hommages :**

BRAUN-PIVET.Y, « Décès de Louis Mermaz », Communiqué de presse, Présidence de l'Assemblée nationale, 22 septembre 2023. Disponible en ligne : <https://presidence.assemblee-nationale.fr/activites/presse/39282>

FABIUS. L, « Hommage à Jean Claude Colliard », Institut François Mitterrand, 10 mai 2024. Disponible en ligne : <https://www.mitterrand.org/hommage-a-jean-claude-colliard.html>

MACRON.E, « disparition de Louis Mermaz », Elysée, 16 août 2024. Disponible en ligne : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/08/16/disparition-de-louis-mermaz>

- **Rapports**

BARTOLONE. C et WINOCK. M, « Refaire la démocratie, Rapport n° 3100 Dix-sept propositions », Éditions de l'Aube, 2 octobre 2015. Disponible en ligne : https://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf

BERGOUGNOUS.G, « *La présidence des assemblées parlementaires nationales. Étude comparative mondiale* », Union interparlementaire, 1997, p.11.

MYTTENAERE.R, « Les immunités des parlementaires. *Étude comparative mondiale* », Rapport pour l'Union interparlementaire, 1998, p.5. Disponible en ligne : <http://archive.ipu.org/ASGP-f/Myttenaere.pdf>

VAN DER HULST. M, *Le mandat parlementaire. Étude comparative mondiale*, Rapport pour l'Union interparlementaire, 2000, p. 19-21.

- Reportages et entretiens télévisuels

VICTOR.JC, « Jean-Louis Debré, l'héritage de la République », reportage, France télévisions, Disponible sur Youtube : <https://www.youtube.com/watch?v=mtQquIuovo8&t=2122s>, 32-37mins.

SEGUIN P., « Le rôle de président de l'Assemblée nationale selon Philippe Séguin », Le Cercle de minuit, INA, 9 octobre 1995. Disponible en ligne : <https://www.ina.fr/ina-eclairer-actu/video/i24197089/le-role-de-president-de-l-assemblee-nationale-selon-philippe-seguin>.

- Ressources sur le site de l'Assemblée nationale

Fiche de synthèse n°12 : La présidence de l'Assemblée nationale

Fiche de synthèse n°61 : « Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents »

Fiche de synthèse n°63 : « Les questions »

- Thèses

BALNATH. M, L'administration des assemblées parlementaires sous la Cinquième République, Thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin Lyon 3, École doctorale de droit (Lyon), soutenue le 14 octobre 2022.

BENETTI. J, Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Ve République, thèse de doctorat en droit public, Université Paris I, soutenue en 2004.

DAUDET. Y, La présidence des Assemblées parlementaires françaises, thèse de droit public, Travaux et recherches de la faculté de droit et des Sciences Économiques de Paris, soutenue en 1965.

GEYNET-DUSSAUZE.C, *L'obstruction parlementaire sous la Ve République: étude de droit constitutionnel*, thèse de doctorat en droit public, soutenue le 8 juillet 2019 à l'Université d'Aix-Marseille.

LAVIGNE. C, Le refus du mandat impératif en droit constitutionnel français, thèse en droit public, Université de Bourgogne Franche-Comté, soutenue le 6 octobre 2020.

LAFAILLE.F, Le président du Sénat depuis 1875, thèse en droit public, Université de Paris V-René Descartes, soutenue en novembre 1997.

MARTIN. A, *Le président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, thèse en droit public, Université de Paris II, soutenue en soutenue en 1996.

REIGNIER. D, “*La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*”. Thèse, droit public, soutenue à l’Université Lille II en 2011.

RIPERT.H, *La Présidence des assemblées politiques : étude sur l'organisation et le fonctionnement des présidences parlementaires en France et à l'étranger*, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit de Paris, Paris, A. Rousseau, soutenue en 1908.

- Jurisprudences

CE, 28 mars 2011, M.Gremetz
CAA Paris, 12 juillet 2016, Aubert
CE 3 MARS 2017, Aubert.

DC n° 2024-58/59 ELEC du 31 juillet 2024

- Publications au journal Officiel

JOAN CR, 28 avril 1976, p. 166-167.
JOAN, Débats, première séance du 9 février 2006, p. 973.
JO Débats AN, séance du 6 novembre 2017, p. 4376.
JOAN, Séance du 3 novembre 2022, p. 5125.
J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 13 février 2023.

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENTS.....	2
REMERCIEMENTS.....	3
RÉSUMÉ	4
LISTE DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS	5
SOMMAIRE	6
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 : L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale, une exigence interprétée de manière variable selon les régimes politiques.....	13
Section I : Une tradition révélatrice de la culture parlementaire.....	14
§1- La genèse tourmentée d'un principe fondateur	14
A- L'évolution de l'impartialité du Président de l'Assemblée nationale en France	15
1. Une méfiance parlementaire française à l'égard de l'autorité présidentielle	15
2. L'apparition d'un nouveau modèle sous la IIIe République.....	17
B- Le président de l'Assemblée nationale, rouage de l'architecture majoritaire sous la Ve République.....	19
1. La présidence de l'Assemblée nationale, l'expression d'un vote majoritaire ?.....	20
2. Le président de l'Assemblée nationale, un relais institutionnel entre l'Exécutif et la majorité parlementaire.....	21
Conclusion paragraphe I :	22
§2- L'impartialité du Président de l'Assemblée nationale, une exigence interprétée de manière variable selon les régimes politiques	23
A- Un « président-leader » à Westminster.....	23
1. Un arbitre au sein de la chambre des Communes	23
2. Le Speaker, un représentant de la chambre face à l'Exécutif	26
B- Un président-partisan à Washington.....	28
1. Une accession au perchoir conditionnée par un compromis politique ...	28
2. Une politisation du Speaker propre à la logique institutionnelle américaine	30
Conclusion paragraphe II :	31
Section II : Le Manquement au principe d'impartialité présidentielle, un fondement possible de révocation du président ?	32
§1- La révocation des Speakers	32
A- La responsabilité du Speaker britannique devant ses pairs	32
1. L'engagement de la responsabilité politique du Speaker	33
2. La possibilité d'exclure le Speaker de la chambre.....	34

B- Une destitution à l'américaine	35
1. Une obligation juridique	35
2. Une pression politique	37
Conclusion paragraphe II :	38
§2- Une destitution impensée en France	39
A- Une irresponsabilité du Président de l'Assemblée nationale	39
1. Une irresponsabilité parlementaire	39
2. Une inviolabilité parlementaire	41
B- Une impossible destitution	43
1. Un refus du mandat impératif en droit constitutionnel français	43
2. L'impossible destitution du Président de l'Assemblée nationale, un legs historique	45
Conclusion paragraphe II :	46
Conclusion chapitre 1 :	47
 CHAPITRE 2 : Une conception française singulière, le dédoublement fonctionnel du président de l'Assemblée nationale	 48
 Section I : Un président impartial au perchoir	 49
§1- L'impartialité du Président, une condition sine qua non de la tenue du débat	49
A- Une convention fondatrice	50
1. L'impartialité présidentielle légitime le droit parlementaire	50
2. La présomption d'impartialité du président	51
B- Les manifestations visibles de l'impartialité du Président	52
1. Une légitimation présidentielle par l'élection	53
2. Une fonction impliquant traditionnellement une abstention du scrutin	55
3. Un technicien parlementaire adepte de réformes du règlement pour améliorer le fonctionnement de la chambre	57
Conclusion paragraphe I	58
§2- L'impartialité, fondement de remise en question de l'autorité du président de l'Assemblée nationale	59
A- L'autorité présidentielle face aux impératifs du débat parlementaire	59
1. Le Président garant du bon déroulement de la séance	59
2. La contestation de l'arbitrage présidentiel au nom de l'impartialité	60
B- Les pouvoirs du Président en matière disciplinaire	63
1. Un pouvoir longtemps resté discrétionnaire	63
2. L'ouverture d'un débat portant sur la partialité des sanctions	67
Conclusion paragraphe II	68

Section II : Une impartialité présidentielle compatible avec une activité politique?	69
§1-Le président de l'Assemblée nationale, un homme politique comme un autre	69
A-L'activité militante du président	69
1.Un militant au sein de son parti	70
2.Une intervention remarquée dans le débat public	71
B-La présidence de l'Assemblée nationale, un tremplin vers des fonctions politiques plus élevées ?	72
1.Le président politique	72
2.Le président institutionnaliste	75
Conclusion paragraphe I	76
§2- La persistance d'une activité politique au perchoir	77
A- Les prises de position partisane au perchoir	77
1. Une interprétation partisane des textes	77
2. Le critère politique des nominations présidentielles	79
B-Vers une restructuration du rôle du Président de l'Assemblée nationale ?	81
1.Une redéfinition de l'impartialité présidentielle par le retrait du jeu politique	81
2.Une impartialité consolidée par une refonte des modalités d'élection	82
Conclusion paragraphe II :	83
CONCLUSION GÉNÉRALE :	84
ANNEXE 1	87
BIBLIOGRAPHIE	88
TABLE DES MATIÈRES	99